# Systeme der Staatsaufsicht über Versicherungsunternehmungen

Inaugural-Dissertation
der Hohen Juristischen Fakultät
der Universität Bern
zur Erlangung der Würde eines
Doktor iuris utriusque
vorgelegt von
Peter Christian Boss
von Sigriswil (Bern)
1954

Duncker und Humblot, Berlin, 1956

Die Fakultät hat diese Arbeit am 6. Mai 1954 auf Antrag von Herrn Prof. Dr. Willy Koenig als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

## Inhaltsverzeichnis


Abkürzungsverzeichnis ..... 7

**1. Abschnitt Einleitung** ..... 9

§ 1 Geschichtliche Entwicklung des Versicherungswesens und der Versicherungsaufsicht 9

I. Das Versicherungswesen ..... 9

1. Die Ursprünge der Erwerbsversicherung — 2. Ihre Ausbreitung — 3. Der Ursprung der Gegenseitigkeitsversicherung — 4. Kodifikationen des Versicherungsrechts — 5. Die Versicherer

II. Die Versicherungsaufsicht ..... 11

1. Im Allgemeinen — 2. Der Merkantilismus — 3. Der Kameralismus — 4. Der Liberalismus — 5. Moderne Versicherungsaufsicht

§ 2 Pro und contra Staatsaufsicht ..... 14

I. Gründe für die Staatsaufsicht ..... 14

1. Sonderstellung des Versicherungsgewerbes, wirtschaftliche und soziale Aspekte — 2. Die Versicherung beruht auf dem Vertrauen der Allgemeinheit — 3. Komplizierte Grundlagen des Lebensversicherungsbetriebes — 4. Komplizierte Versicherungsbedingungen in der Schadenversicherung — 5. Bekämpfung von Mißbräuchen — 6. Konkurrenz

II. Gründe gegen die Staatsaufsicht ..... 17

§ 3 Pro und contra Verstaatlichung ..... 18

1. Monopol, Verstaatlichung — 2. Für die Verstaatlichung — 3. Gegen die Verstaatlichung

**2. Abschnitt Allgemeines** ..... 22

§ 4 Das Aufsichtsrecht ..... 22

1. Privatrecht — öffentliches Recht — 2. Abgrenzung des Aufsichtsrechts

§ 5 Sachliche, örtliche und zeitliche Abgrenzung der Aufsicht ..... 24

I. Sachliche Abgrenzung ..... 24

II. Örtliche Abgrenzung ..... 25

1. Niederlassung — 2. Geschäftsbetrieb

III. Das inländische und das ausländische Geschäft ..... 26

IV. Zeitliche Abgrenzung ..... 27

V. Zusammenfassung ..... 28

VI. Überschreitung der Grenzen ..... 28

1. Unternehmungen mit Sitz im Inland — 2. Ausländische Unternehmungen — 3. Kollisionen

**3. Abschnitt Die Aufsichtssysteme** ..... 31

§ 6 Übersicht ..... 31

§ 7 Das Publizitätssystem ..... 33
I. Der Grundgedanke ..... 33
A. Allgemeines
B. Beispiel: Großbritannien
II. Das Verfahren ..... 35
III. Die Entstehung von Versicherungsunternehmungen ..... 35
A. Allgemeines — 1. Einzelkaufmann — 2. Gesellschaft — 3. Öffentliche Versicherungsanstalt
B. Beispiel: Großbritannien
IV. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes ..... 37
A. Allgemeines
B. Beispiel: Großbritannien — 1. Prüfung der Zahlungsfähigkeit — 2. Reserven — 3. einzureichende Dokumente
V. Die Auflösung ..... 39
A. Allgemeines — 1. Sanierung — 2. Bestandesübertragung — 3. Liquidation
B. Beispiel: Großbritannien
VI. Die Sanktionen ..... 42
VII. Der Behördenorganismus, die Rechtsmittel und die Kosten der Aufsicht ..... 42
VIII. Besonderheiten für Vereinigungen von Einzelversicherern 43
IX. Vor- und Nachteile des Publizitätssystems ..... 44
§ 8 Das System der Normativbestimmungen ..... 45
I. Der Grundgedanke ..... 45
A. Allgemeines
B. Beispiel: Niederlande
II. Die Entstehung von Versicherungsunternehmungen ..... 46
A. Allgemeines — 1. Unternehmungsformen — 2. Voraussetzungen der Entstehung
B. Beispiel: Niederlande
III. Der Geschäftsbetrieb ..... 49
A. Allgemeines — 1. Reserven, Anlagewerte —2. Rechnungsführung, einzureichende Dokumente
B. Beispiel: Niederlande
IV. Die Auflösung ..... 51
A. Allgemeines — 1. Sanierungsmaßnahmen — 2. Bestandesübertragung — 3. Liquidation — 4. Privileg
B. Beispiel: Niederlande
V. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ..... 53
VI. Die Sanktionen ..... 54
A. Allgemeines — 1. verwaltungsrechtliche — 2. strafrechtliche
B. Beispiel: Niederlande
VII. Der Behördenorganismus und die Rechtsmittel ..... 55
VIII. Die Kosten ..... 56
IX. Vor- und Nachteile des Systems der Normativbestimmungen 56
§ 9 Das System der materiellen Staatsaufsicht mit Bewilligungsprinzip ..... 57
I. Einleitung ..... 57
A. Grundgedanke

B. Gesetzliche Bestimmungen, Aufsichtspflicht
1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien — 4. Beaufsichtigte Unternehmungen in der Schweiz — 5. Beaufsichtigte Unternehmungen in Deutschland

II. Die Entstehung einer Versicherungsunternehmung; die Bewilligung ..... 62
A. Allgemeines
B. Beispiele: 1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien

III. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes ..... 67
A. Allgemeines
B. Beispiele: 1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien

IV. Die Auflösung einer Versicherungsunternehmung ..... 75
A. Allgemeines: Sanierung, Bestandesübertragung, Liquidation, Privilegien
B. Beispiele: 1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien

V. Sanktionen ..... 80
A. Allgemeines: Verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Sanktionen
B. Beispiele: 1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien

VI. Die Behördenorganisation ..... 83
A. Allgemeines
B. Beispiele: 1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien

VII. Die Rechtsmittel ..... 85
A. Allgemeines
B. Beispiele: 1. Schweiz — 2. Deutschland — 3. Belgien

VIII. Die Kosten ..... 87

IX. Vorteile — Nachteile ..... 88

§ 10 Der Unterschied zwischen Bewilligungs- und Konzessionsprinzip ..... 88

I. Der Begriff der Konzession und der Bewilligung ..... 88

II. Vergleich mit dem Recht der öffentlichen Sachen ..... 90

§ 11 Das Konzessionsprinzip ..... 92

I. Einleitung ..... 92
A. Allgemeines
B. Beispiele: 1. Rußland — 2. Uruguay

II. Staatsanstalt und konzessionierte Privatunternehmungen .. 94
A. Allgemeines
B. Beispiele: 1. Rußland — 2. Uruguay

III. Die Behördenorganisation ..... 96

IV. Konzessionsgesuch und Konzessionierung ..... 97

V. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes ..... 98
1. Rußland — 2. Uruguay

VI. Die Sanktionen ..... 99
1. Rußland — 2. Uruguay

VII. Der Untergang der Konzession ..... 100

VIII. Die Rechtsmittel ..... 100

IX. Die Kosten der Aufsicht und die finanzielle Ausnützung des Monopols ..... 101

§ 12 Mischsystem: Frankreich ..... 102
I. Einleitung ..... 102
II. Die Rechtsquellen ..... 102
III. Die Aufsichtspflicht ..... 103
IV. Die Aufsichtsbehörden ..... 104
V. Die Bewilligung ..... 105
1. Gesellschaftsformen — 2. agrément technique — 3. agrément politique — 4. Erteilung der Bewilligung
VI. Die nationalisierten Gesellschaften ..... 109
VII. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes ..... 110
VIII. Die Überwachung der Auflösung ..... 113
1. Freiwillige Liquidation — 2. Sanierungsmaßnahmen — 3. Bestandesübertragung — 4. Obligatorische Liquidation — 5. Privilegien
IX. Die Mittel der Aufsicht ..... 115
X. Die Rechtsmittel ..... 116
XI. Die Kosten ..... 116

**4. Abschnitt Die Entwicklung in der Zukunft** ..... 117

§ 13 Die Möglichkeiten der Vereinheitlichung ..... 117
I. Die Vereinheitlichung ..... 117
II. Beispiele ..... 118
1. Die Voraussetzungen für die Entstehung einer Versicherungsunternehmung — 2. Der Geschäftsbetrieb — 3. Die Reserven — 4. Die Mittel der Aufsicht

Literaturverzeichnis ..... 121

## Abkürzungsverzeichnis

| | | |
|---|---|---|
| A. | = | Auflage |
| a. E. | = | am Ende |
| Anm. | = | Anmerkung |
| Art. | = | Artikel |
| BBl | = | Schweizerisches Bundesblatt |
| bfrs. | = | belgische Franken |
| BGBl | = | Deutsches Bundesgesetzblatt |
| BV | = | Schweizerische Bundesverfassung |
| Ch. | = | Chapter |
| dVAG | = | Deutsches Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen und Bausparkassen vom 6. Juni 1931 |
| Edw. | = | Edward |
| f., ff. | = | folgende Seite, folgende Seiten |
| Geo. | = | Georg |
| inkl. | = | inklusive |
| Jg. | = | Jahrgang |
| KUVG | = | Schweizerisches Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911 |
| £ | = | Pfund Sterling |
| lit. | = | litera |
| MFG | = | Schweizerisches Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vom 15. März 1932 |
| OR | = | Schweizerisches Obligationenrecht |
| resp. | = | respektive |
| RGBl | = | Deutsches Reichsgesetzblatt |
| S. | = | Seite |
| sec. | = | section (= Artikel) |
| sFr. | = | Schweizerfranken |
| sog. | = | sogenannt |
| subsec. | = | subsection |
| sVAG | = | Schweizerisches Bundesgesetz betreffend Beaufsichtigung von Privatunternehmungen im Gebiet des Versicherungswesens vom 25. Juni 1885 |
| sVVG | = | Schweizerisches Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag vom 2. April 1908 |
| SVZ | = | Schweizerische Versicherungs-Zeitschrift |
| u. a. | = | unter anderem, und andere |
| vergl. | = | vergleiche |
| VO | = | Verordnung |
| VVaG | = | Versicherungs-Verein auf Gegenseitigkeit |
| Ziff. | = | Ziffer |

Erster Abschnitt

## Einleitung

### § 1 Geschichtliche Entwicklung des Versicherungswesens und der Versicherungsaufsicht

#### I. Das Versicherungswesen

1. Der Ursprung der Erwerbsversicherung liegt im Altertum, und zwar in zwei Instituten: In der Gefahrengemeinschaft von Seeschiff und Ladung und im foenus nauticum.

Die *Gefahrengemeinschaft aller an einer Seereise Beteiligten* äußerte sich dadurch, daß sie gemeinsam den Schaden zu tragen hatten, der entstand, wenn von einem Schiff in Seenot die Ladung oder Teile davon ins Meer geworfen werden mußten (Seewurf, lex Rhodia de iactu). Später erweiterte sich die Gefahrengemeinschaft, umfaßte aber stets nur einen sehr beschränkten Kreis beteiligter Personen und nur ganz bestimmte Schäden. Sie hat sich bis heute erhalten in der sogenannten „havarie grosse"[1].

Das *foenus nauticum* war ein Darlehen an einen Kaufmann, damit dieser eine Seereise finanzieren könne. Dabei konnten für die „geliehene Summe oder für die davon angeschafften Waren, welche auf Gefahr des Gläubigers (Darleihers) über See gehen sollten (pecunia traiectitia), auf die Dauer der Seereise beliebig hohe Zinsen als Prämie für die übernommene Gefahr stipuliert werden"[2]. Erreichten die Waren unversehrt den Bestimmungshafen, so erhielt der Darleiher sein Geld samt Zinsen zurück; sank dagegen das Schiff mit der Ware, so verlor er die geliehene Summe und die Zinsen.

Dieses im Seehandel übliche Geschäft (Seedarlehen) wurde auch auf andere Gebiete übertragen. Die Rückgabepflicht eines Darlehens konnte von einem zukünftigen, ungewissen Ereignis abhängig gemacht werden. Trat dieses Ereignis ein, so ging das Rückforderungsrecht des Darleihers unter (foenus quasi nauticum)[3].

Das Seedarlehen erhielt sich bis ins Mittelalter. Erst das kanonische *Zinsverbot* zwang dazu, Umgehungsformen zu suchen, wie der reso-

---

[1] *Koenig* 6.
[2] *Corpus Iuris Civilis, Digesten* 22, 2, *Codex* 4, 33.
[3] *Gahlen* 1.

lutiv bedingte Kaufvertrag über die schwimmende Ware oder das Wechselgeschäft[4].

Im 14. Jahrhundert wandelte sich das Seedarlehen allmählich in ein richtiges Versicherungsgeschäft um, indem nämlich der „Darleiher" die Geldsumme nur noch bei Untergang des Schiffes auszahlte. Der Kaufmann erhielt den Betrag nicht mehr zum voraus, mußte also auch keine Zinsen mehr bezahlen. Er hatte dem Geldgeber nur noch eine Gegenleistung, die Prämie, dafür zu entrichten, daß dieser das Risiko der Seereise trug[5].

2. Von *Italien* (Genua, Venedig) aus verbreitete sich dieses Versicherungsgeschäft auf die übrigen Mittelmeerländer, insbesondere auf *Spanien* (Barcelona). Die rasch fortschreitende Entwicklung des wirtschaftlichen Lebens, der Aufschwung von Handel und Verkehr förderten naturgemäß auch die Entwicklung und Verbreitung des Versicherungswesens. Es waren in Italien und Spanien *Einzelkaufleute,* welche das Versicherungsgeschäft betrieben, und zwar meist als Hilfsgewerbe. Sie brachten es dank ihrer Handelsbeziehungen im Laufe des 15. und 16. Jahrhunderts auch in die *nördlichen Länder Europas,* besonders in die Niederlande, nach England, Frankreich und in die norddeutschen Hansestädte[6].

3. Im Norden von Deutschland, aber auch in Dänemark, Flandern und England hatten sich seit dem 10. und 11. Jahrhundert Gemeinschaften gebildet, sogenannte Gilden oder Zünfte, welche hauptsächlich die Förderung der verschiedenartigsten beruflichen oder gesellschaftlichen Interessen bezweckten. Diese Gemeinschaften waren auch gebildet worden, um schädigende Ereignisse, welche einzelne ihrer Mitglieder treffen konnten, gemeinsam zu tragen. Aus diesem ursprünglich allgemeinen Zweck — der Unterstützung bei Unglücksfällen — entwickelten sich besondere Zweckbestimmungen. Es wurde z. B. Ersatz geleistet bei Feuersbrunst, bei Todesfällen, Schiffbruch, Diebstahl von Vieh, etc.; so entstanden die *Brandgilden, Totengilden,* etc. Andere Gilden zahlten Sterbegelder an ihre Mitglieder oder deren Witwen und Waisen. Später wandelte sich diese Fürsorgeeinrichtung zur Lebensversicherung, welche sich aber erst richtig entwickeln konnte dank der vom Engländer Halley Ende des 18. Jahrhunderts erstmals aufgestellten Sterbetafeln.

Aus der Versicherung in dieser genossenschaftlichen Form hat sich die heutige *Gegenseitigkeitsversicherung* entwickelt[7].

---

[4] *Koenig* 6/7; *Guhl* 695.
[5] *Koenig* 7.
[6] *Koenig* 7.
[7] *Koenig* 7/8; *Gahlen* 1/2.

4. Das Versicherungswesen, in der mehr spekulativen wie auch in der genossenschaftlichen Form, bildete sich zunächst rein *gewohnheitsrechtlich* fort. Gegen Ende des Mittelalters, mit den großen Entdeckungen (Amerika, Seeweg nach Indien) und dem dadurch bewirkten unerhörten Aufschwung von Handel und Verkehr, verbreitete sich das Versicherungswesen so sehr, daß sich das Bedürfnis nach festen Rechtsregeln immer stärker geltend machte. Zuerst befaßten sich behördliche Verordnungen mit einzelnen Gebieten, besonders mit der Bekämpfung von Mißbräuchen bei den Wettversicherungen. Später wurden die an einem bestimmten Handelsplatz befolgten Gebräuche zusammengestellt und in einem gesetzlichen Erlaß vereinigt. Solche *Kodifikationen* entstanden zuerst in den spanischen und niederländischen Hafenstädten, später in Frankreich (die bekannte „ordonnance de la marine" von 1681 enthielt in einem besonderen Titel die nach der Praxis zusammengestellte Ordnung der Seeversicherung) und Deutschland (Hamburgische Assekuranz- und Havarieordnung von 1731)[8].

5. Mit der Ausbreitung des Handels wuchsen auch die zu versichernden Risiken. Sie wurden für *Einzelpersonen* zu groß, so daß sich nach und nach *Unternehmergruppen* und *Gesellschaften* bildeten, welche das Versicherungsgeschäft betrieben. Die Kapitalgesellschaften verdrängten mit der Zeit die Einzelkaufleute vollständig. Nur in England konnten sich Vereinigungen von Einzelversicherern halten. Die größte von ihnen, die Lloyd's Vereinigung, welche noch heute besteht, ist zu einem der bedeutendsten Versicherungszentren geworden[9].

## II. Die Versicherungsaufsicht

1. Der Versicherungsvertrag ist kein Individualvertrag im strengen Sinne. Er ist mit einer Gesamtheit verbunden, mit der Gemeinschaft derer, die denselben Gefahren unterworfen sind und die sich vereinigen, um die finanziellen Folgen der Schäden unter sich zu verteilen. In wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht bildet jede Versicherung ein Gegenseitigkeitsverhältnis, welches von einer zentralen Stelle geleitet wird: Vom Staat oder einer öffentlichen Anstalt, von einer Gegenseitigkeits- oder einer Aktiengesellschaft. Diese Stelle ist es, welche die Versicherungskandidaten zuläßt, die denselben Gefahren unterworfenen Personen und Sachen gruppiert, die Prämien oder Beiträge festsetzt, die Schäden reguliert, die Reserven anlegt und eventuelle Überschüsse verteilt.

Die richtige und loyale Erfüllung der Verträge hängt von der fachlichen Bildung und persönlichen Integrität der Leiter der Versiche-

[8] *Koenig* 8/9; *Gahlen* 2.
[9] *Koenig* 8/9; *Gahlen* 2.

rungsorganisation ab. Das allgemeine Obligationenrecht genügt nicht, um die Rechte der Versicherten zu wahren. Deshalb wurden in vielen Ländern schon früh Spezialgesetze über den Versicherungsvertrag erlassen, welche zahlreiche zwingende Bestimmungen enthalten[10].

Aber auch diese genügen nicht zum Schutze der Versicherten. Es stehen große volkswirtschaftliche Werte auf dem Spiel und die Versicherung, besonders die Personenversicherung, ist sehr wichtig für den Staat, da sie ihm große Aufgaben abnehmen oder erleichtern kann. *Der Staat interessiert sich deshalb um die Art und Weise, wie die Versicherung betrieben wird, er beaufsichtigt sie und erreicht dadurch einen wirkungsvollen Schutz für die Versicherten.* Er sorgt für gesunden Versicherungsbetrieb, stärkt das Vertrauen des Publikums in die überwachten Unternehmungen und fördert damit das Versicherungswesen überhaupt (hinten 14 ff.).

2. Da das Versicherungswesen eng mit den wirtschaftlichen Verhältnissen verknüpft ist, wird es auch von den jeweiligen volkswirtschaftlichen Strömungen beeinflußt. So hat der *Merkantilismus das Versicherungswesen sehr gehemmt.* Die Merkantilisten betrachteten es als unwichtig und deshalb nicht fördernswert. Sie befürworteten die Lenkung des gesamten Wirtschaftslebens und die Beschränkung der Gewerbefreiheit, um so den Reichtum des Staates, welchen sie in der Verfügung über Geld sahen, zu mehren. Der merkantilistische Staat führte deshalb für fast alle Gewerbe, und so auch für das Versicherungswesen, ein Bewilligungssystem ein, d. h. es bedurfte zur Gründung einer Gesellschaft einer speziellen Erlaubnis des Staates, welche nur in der Form eines Sondergesetzes und nur dann erteilt wurde, wenn der Staat die zu gründende Gesellschaft als „reichtumsfördernd" und deshalb nützlich betrachtete[11].

3. Der auf den Merkantilismus folgende *Kameralismus war schon bedeutend versicherungsfreundlicher* eingestellt. „Das Ziel des Kameralismus war nicht die Verbesserung der Volkswohlfahrt, sondern die der Staatskasse"[12], und er betrachtete die Versicherung als eine Möglichkeit, die Steuerfähigkeit der Staatsbürger zu erhöhen. Die Kameralisten haben das Versicherungswesen somit aus rein steuerpolitischen Motiven gefördert. Sie wollten es aber stets unter Kontrolle haben, weshalb sie das „Octroi-System" beibehielten. Damals wurde schon angeregt, besondere Gerichte (Assekuranzkammern) zu schaffen, welche die Aufgabe gehabt hätten, die Versicherungsgesellschaften zu überwachen und die Versicherten vor Ausbeutung zu schützen[13].

---

[10] *van Dievoet* 1/2.
[11] *Bánde* 7/8 nennt dies das „Octroi-System".
[12] *Manes, Wissenschaft der Versicherung.*
[13] *Bánde* 8 und die dort angeführten Zitate.

4. Auf den Kameralismus folgte als Reaktion der *wirtschaftliche Liberalismus*. Es wird das „laisser faire — laisser aller", die vollständige wirtschaftliche Freiheit propagiert. Nur der freie Wettbewerb unter allen Wirtschaftenden, der Unternehmergeist, könne den Volkswohlstand fördern. Der Staat habe das Wirtschaftsleben ganz freizugeben. Das Individuum wurde in den Vordergrund gerückt, der Staat kam erst an zweiter Stelle. In den meisten Ländern wurde deshalb, der liberalistischen Strömung folgend, die Gewerbefreiheit auch für das Versicherungswesen eingeführt. Die bestehenden Vorschriften über staatliche Genehmigung zur Gründung von Gesellschaften und über ihre Überwachung wurden aufgehoben oder zum mindesten stark gelockert. Das Versicherungswesen nahm einen ungeahnten Aufschwung. Zum Teil galt allerdings die Gewerbefreiheit für die übrigen Handels- und Gewerbebetriebe, nicht aber für das Versicherungsgewerbe[14]. Am stärksten hat sie sich in England und in den USA durchgesetzt; auf dem europäischen Kontinent dagegen ist mit wenigen Ausnahmen die staatliche Einwirkung auf die Versicherungsgesellschaften nie ganz weggefallen[15].

Schon bald jedoch zeigten sich die Gefahren der schrankenlosen Freiheit. Im Zusammenhang mit dem sogenannten Südseeschwindel kam es in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu vielen, rein spekulativen Gründungen. Die neuen Gesellschaften machten sich gegenseitig scharfe Konkurrenz und beuteten oft die sachunkundigen Versicherten aus. Da sie meist technisch schlecht fundiert waren, konnten sie sich nicht lange halten, brachen zusammen und brachten die Versicherten um ihr gutes Geld. Dies führte in einigen Staaten der USA zu einer wahren „Landeskalamität"[16].

5. Wegen dieser schwindelhaften Etablierungen in der sogenannten „Gründungszeit" und in der Erkenntnis, daß dem Versicherungswesen eine große volkswirtschaftliche und soziale Bedeutung zukommt, begann sich der Staat wieder mit den Versicherungsgesellschaften zu befassen. Auch die sozialpolitische Staatsidee hat dies gefördert, da sie einerseits dem Staat die Pflicht auferlegt, die Interessen des Einzelnen zu schützen — und wäre es selbst durch Eingriffe in private Rechte —, andrerseits ihm aber auch aufträgt, die Interessen der Versicherer zu wahren. Daß die erneute *polizeiliche Aufsicht des Staates über die Versicherungsgesellschaften* dem Versicherungsgewerbe nur genützt hat, und daß die Sozialpolitik des Staates, welche erkannt hat, wie sehr die Versicherung den Staat in seinen Aufgaben unterstützen kann, den

---

[14] *Manes Versicherungslexikon* 172.

[15] Näheres bei *Gierke* 20.

[16] *von Waldkirch 5; Bánde 9; Koenig 9/10.*

Versicherungsgedanken mächtig gefördert hat, zeigt die seitherige Entwicklung des Versicherungswesens, welches heute aus keinem Gebiet wirtschaftlichen Lebens mehr wegzudenken wäre[17].

Als Reaktion auf die katastrophalen Zusammenbrüche vieler Versicherungsunternehmungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts führten als erste einige nordamerikanische Staaten eine ganz drakonische Aufsicht ein. Ebenso auf dem europäischen Kontinent, wo die Staatsaufsicht in den meisten Ländern ja nie ganz aufgehört hatte, wurde sie intensiviert. Auch England, das noch heute die größte Betriebsfreiheit gewährt (vergl. hinten 33 ff.), führte Kontrollmaßnahmen ein. Allerdings wurden sie, wie z. B. in Deutschland und in der Schweiz, zunächst den Gliedstaaten, Kantonen oder staatlichen Unterorganisationen überlassen und allgemein erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts oder in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts vereinheitlicht[18].

## § 2 Pro und contra Staatsaufsicht

### I. Gründe für die Staatsaufsicht

Für die Staatsaufsicht über die Versicherungsgesellschaften lassen sich viele Gründe anführen. Sie ergeben sich hauptsächlich aus der geschichtlichen Entwicklung des Versicherungswesens und seiner wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung[1]:

1. *Die Versicherung nimmt gegenüber andern Gewerben eine Sonderstellung ein,* besonders gegenüber denjenigen Wirtschaftszweigen, welche auf Güterproduktion gerichtet sind. Sie schafft den Wohlstand nicht, aber sie hilft ihn bewahren. Sie kann einen Schaden nicht verhindern, aber sie verhütet, daß er den Geschädigten wirtschaftlich ruiniert. Die Schadensversicherung verteilt auf eine große Zahl von Versicherten die Verluste, welche durch Feuer, Diebstahl, Unfall, Sterblichkeit der Tiere, Hagel und andere Schicksalsschläge verursacht werden. Die Haftpflichtversicherung schützt das Vermögen derjenigen Personen, die durch Gesetz für gewisse andern zugefügte Schäden verantwortlich erklärt werden, und erleichtert den Opfern, ihre Entschädigungen zu erhalten. Die Unfall- und Krankenversicherung mildert die Folgen, welche Unfälle und Krankheit für die Opfer und ihre Familien

---

[17] *Gahlen* 2; *Bánde* 9.

[18] Das erste Aufsichtsgesetz über Lebensversicherungsgesellschaften erließ Massachusetts 1855. In Europa erließ Österreich 1859 eine erste ministerielle Aufsichtsverordnung, dann folgten England 1870, die Schweiz 1885, Deutschland 1901, etc.

[1] Vergl. zum Folgenden: *Manes, Versicherungslexikon* 1145 ff., *Bánde* 10—12, *von Waldkirch* 2—5, *Haymann* 15—17, *Dumas* 233—239, *van Dievoet* 11, *Dubois* 3.

haben. Die Lebensversicherung, welche den Spargedanken und damit die Kapitalbildung fördert, nimmt dem Sparen das Element der Ungewißheit, welches der Dauer des menschlichen Lebens innewohnt. Die Feuer- und vor allem die Lebensversicherung fördern auch den Kredit durch Zahlung der Ersatzsummen bei Vernichtung von pfandbelasteten Objekten, resp. durch die Möglichkeit der Verpfändung von Lebensversicherungspolicen. Schließlich hat überhaupt jede Versicherung einen psychologischen Wert: Sie gibt dem Versicherten das jede menschliche Aktivität fördernde Gefühl der Sicherheit[2].

2. Ein weiterer Grund für die Staatsaufsicht ergibt sich aus der Besonderheit der Mittel, mit welchen der Zweck der Sicherstellung erreicht wird. Der Versicherer sammelt die Beiträge aller seiner Versicherten, um damit im Bedarfsfalle die versprochene Auszahlung an einen einzelnen vornehmen zu können. *Der Versicherungsbetrieb beruht ganz besonders auf dem Vertrauen der Allgemeinheit;* er muß auf bestimmten, sicheren Grundlagen aufgebaut sein, damit die Verpflichtungen des Versicherers stets erfüllt werden können[3].

3. *Die Grundlagen des Versicherungsbetriebes* sind nun aber ziemlich *kompliziert.* Sie können auch vom gebildeten Bürger nicht ohne weiteres zuverlässig beurteilt werden. In besonderem Maße gilt das von der Lebensversicherung. Diese beruht auf mathematischen Berechnungen und statistischen Angaben, die nur dem speziell Geschulten verständlich sind.

Hinzu kommt in der Lebensversicherung die lange Dauer der Verträge. Der Versicherte ist oft 20 und mehr Jahre gebunden, während welcher er regelmäßig beträchtliche Beiträge zu leisten hat. Er übergibt seine in harter Arbeit erworbenen Ersparnisse dem Versicherer im Vertrauen darauf, daß ihm bei Eintritt des versicherten Ereignisses die versprochene Kapital- oder Rentenzahlung geleistet werde.

4. In der Lebensversicherung sind die Versicherungsbedingungen im Gegensatz zu den Grundlagen gewöhnlich ziemlich einfach. In der Schadensversicherung dagegen ist es gerade umgekehrt: Die Grundlagen sind einfacher, dafür sind die *Versicherungsbedingungen komplizierter.* Hier besteht die Aufgabe der Staatsaufsicht darin, zu ver-

---

[2] *van Dievoet* 11.

[3] Vergl. *Schmid* S. VIII: „Gerade weil die Versicherung in einem abstrakten Zahlungsversprechen, also in konkretisiertem Vertrauen des Versicherungsnehmers gegenüber dem Versicherer besteht, wirkt ein Vertrauensbruch, ein Versagen wie ein Stein, der in einen Teich fällt. Es entsteht eine Bewegung, die sich von der Einfallstelle bis an die Grenzen des Gewässers fortsetzt. So wirkt eine Enttäuschung der Versicherten eines einzigen Versicherers bei einer Zahlungseinstellung auf die ganze Versicherungswirtschaft und bedroht letzten Endes den gesellschaftlichen Frieden des Gemeinwesens."

hindern, daß die in die Versicherungsbedingungen aufgenommenen Verfallsklauseln zu zahlreich, zu kompliziert oder zu wenig klar sind, so daß sie die Versicherungsleistungen illusorisch werden lassen.

5. Wegen der besondern Kenntnisse, die es voraussetzt, ist das *Versicherungswesen leicht Mißbräuchen ausgesetzt,* sei es, daß von vornherein schwindelhafte Gesellschaften gegründet werden, sei es, daß der Versicherungsbetrieb auf unsoliden Grundlagen geführt wird. Solche Mißbräuche zeigten sich besonders in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als die Versicherungsgesellschaften wie Pilze aus dem Boden schossen. Viele brachen nach relativ kurzer Zeit zusammen.

In der privaten Versicherung liegt ein besonderer Anreiz für das Kapital, viel größere Gewinne zu machen als der gewöhnliche Zinsertrag. Dies birgt aber die große *Gefahr der Spekulation* in sich. Die Interessen des Versicherers, welcher sein Kapital einsetzt, und diejenigen der Versicherten, also der Allgemeinheit, kollidieren, und da er die stärkere Partei ist, bedürfen die Versicherten eines besonderen Schutzes durch den Staat als „Hüter der allgemeinen Wohlfahrt"[4].

Mißbräuche können aber, abgesehen von der Gefahr der Ausbeutung der sachunkundigen Versicherten durch den Versicherer, auch von den Versicherten ausgehen. Der Versicherer kann das Opfer seiner „Milde und Gutgläubigkeit" werden[5]. Dies gilt für alle Zweige, insbesondere aber für die Feuerversicherung. Es besteht die Möglichkeit, daß ein Objekt überversichert und dann vom Versicherten aus spekulativen Gründen in Brand gesteckt wird. Dadurch entstehen Gefahren nicht nur für den Versicherer, sondern auch für die Allgemeinheit. Es rechtfertigen sich somit auch hier besondere staatliche Eingriffe, welche allerdings in erster Linie feuerpolizeiliche und strafrechtliche, und erst in zweiter Linie versicherungsaufsichtsrechtliche sein werden.

6. Die rasche Entwicklung des Versicherungswesens hat naturgemäß auch die *Konkurrenz unter den Versicherungsgesellschaften* bedeutend verschärft. Einerseits hat dies den Vorteil, daß durch die gegenseitige Überwachung der Gesellschaften eine Ausbeutung der Versicherten verhindert wird, anderseits liegt darin aber die Gefahr, daß sich die Gesellschaften in den Prämien gegenseitig unterbieten und bei Eintritt des Versicherungsfalles ihre Verpflichtungen nicht mehr erfüllen können. Aber auch nur eine oder wenige unsolide Versicherungsunternehmungen können dem Versicherungswesen großen Schaden zufügen und dem Versicherungsgedanken Abbruch tun. Die seriösen Versicherungsgesellschaften und der Staat haben deshalb, aus Gründen des guten Geschäftsganges, resp. zur Erhaltung der privaten Vor- und Fürsorge in Form

[4] *von Waldkirch* 3; *Kummer* 2.
[5] *Bánde* 9.

der Versicherung, ein eminentes Interesse an der gedeihlichen Weiterentwicklung des Versicherungswesens und an der Verbreitung des Versicherungsgedankens. „Comme l'assurance est une nécessité économique pour presque toute la population, le bon fonctionnement des assurances, la garantie morale que l'assureur se trouvera constamment à même de faire face à ses engagements, constitue une condition indispensable à la stabilité économique du pays"[6].

Aus diesen Gründen begrüßen die soliden Versicherungsunternehmungen die Staatsaufsicht, und der Staat, welcher in erster Linie die Interessen der Versicherten schützen will, fördert andrerseits nach Möglichkeit die Versicherungsunternehmungen. Die richtig verstandene Staatsaufsicht führt so zu einer positiven Zusammenarbeit der Versicherungsunternehmungen mit der staatlichen Aufsichtsbehörde.

### II. Gründe gegen die Staatsaufsicht

Die Berechtigung der Staatsaufsicht ist heute nicht mehr bestritten; fraglich ist nur, in welchem Maße sie ausgeübt werden soll. Der Vollständigkeit halber und zum besseren Verständnis für die verschieden weit gehenden Aufsichtssysteme folgt eine kurze Aufzählung der Gründe, welche für völlige Betriebsfreiheit, oder doch für nur ganz beschränkte staatliche Eingriffe sprechen.

Es wird etwa angeführt: Die Versicherung sei ein Gewerbe, das zur Entfaltung der völligen Unabhängigkeit bedürfe. Nur im Spiel der freien Konkurrenz könne sie sich voll entwickeln, nur dann könne sich die „selbstverantwortliche Initiative der Versicherungsproduzenten" betätigen. Die freie Konkurrenz sei es auch, welche in genügendem Maße dafür sorge, daß Mißbräuche verhindert würden, und im übrigen sei auf die Kontrolle des versicherungssuchenden Publikums zu vertrauen. Die staatliche Kontrolle dagegen binde den Unternehmergeist und behindere die für das Versicherungswesen notwendige internationale Ausbreitung. Auch sei der Staat nicht fähig, die komplizierten technischen und kommerziellen Verhältnisse zu überblicken und zu beurteilen. Die Staatsaufsicht wachse sich praktisch zur Staatsverwaltung aus[7]. Der Staat übernehme durch die Aufsicht eine untragbare Verantwortung[8].

Einige der angeführten Argumente mögen eine gewisse Berechtigung haben; die Entwicklung der Staatsaufsicht seit ihrer Einführung hat aber bewiesen, wie nötig und nützlich sie für das Versicherungswesen ist.

---

[6] *Haymann* 15; vergl. vorn 8 Anm. 3.
[7] *Manes, Versicherungslexikon* 1146.
[8] Entgegnung auf dieses Argument in der Botschaft des Bundesrates zum schweizerischen Aufsichtsgesetz, BBl 1885 I 119 f.

## § 3 Pro und contra Verstaatlichung

In der Weiterentwicklung des sozialpolitischen Staates, der das Versicherungswesen mächtig förderte, entstand die Diskussion darum, ob die Versicherung privatrechtlich betrieben oder verstaatlicht, resp. monopolisiert werden sollte[1].

1. Hier ist zuerst zu definieren, was unter Verstaatlichung und was unter Monopolisierung zu verstehen ist. *Ein Monopol schafft sich der Staat dann, wenn er sich das ausschließliche Recht vorbehält, Versicherungsgeschäfte zu tätigen.* Er kann dieses Recht selbst ausüben, indem er als Versicherer auftritt, d. h. die Versicherungstätigkeit durch eine Verwaltungsabteilung oder eine unselbständige Anstalt ausübt, oder indem er spezielle staatliche Versicherungsanstalten (sog. Monopolanstalten) schafft, welche in seinem Namen dieses Recht ausüben. Es sind dies selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Beides nennt man *Verstaatlichung*[2]. Er kann aber auch die Ausübung dieses Rechts durch Private gestatten, welche zu diesem Zwecke einer Konzession[3] bedürfen[4].

Eine Zwischenform weisen die französischen nationalisierten Gesellschaften auf, die privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaften sind, wobei aber der Staat das gesamte Aktienkapital besitzt (hinten 109). Auch in Mexiko bestanden solche Gesellschaften.

2. *Zweck der Verstaatlichung sollte sein, die Versicherung für die Versicherten zu verbessern.* Die Befürworter haben deshalb vor allem angeführt, die Versicherung sei eine „öffentliche Einrichtung", die in die Hände des Staates gehöre[5]. Dieser könne besser als die aus Gewinnsucht handelnden Privaten Schadenverhütungs- und Schadenregulierungsmaßnahmen koordinieren. Im übrigen habe sich die private Versicherung als ungenügend erwiesen zur Deckung gewisser Risiken, wie z. B. zur Deckung der Schäden an landwirtschaftlichen Kulturen. Die

---

[1] Vergl. dazu *Manes, Versicherungslexikon* 1463 ff.; *Hatz* 3/4; *von Waldkirch* 3/4; *Gahlen* 3—6; *van Dievoet* 91—99.

[2] *Beispiele:* Die Staatsanstalten in Rußland, Uruguay und Costa Rica; in der Schweiz die obligatorische Alters- und Hinterlassenenversicherung und die in den meisten Kantonen bestehenden Immobiliar-Brandversicherungsanstalten.

[3] Über den Unterschied zwischen Konzession und Bewilligung vergl. hinten 88 ff.

[4] *Beispiele:* Die neben den Staatsanstalten in Uruguay und Costa Rica zugelassenen privaten Unternehmungen. Aus andern Rechtsgebieten: Das Alkoholmonopol in der Eidgenossenschaft (BV 32 bis), die Berg-, Jagd-, Fischerei- und Wasserrechtsregalien und das Salzmonopol in den Kantonen. Vergl. dazu auch *Fleiner* 341 ff.

[5] *Wagner* 70.

juristischen und finanziellen Garantien der privaten Gesellschaften seien nicht immer befriedigend. Die Konkurrenz unter ihnen führe zu Mißbräuchen und die Betriebskosten seien sehr hoch. Schließlich bilde die Versicherung ein faktisches Monopol zugunsten einer kleinen Zahl Privilegierter: Ihre Gewinne seien beträchtlich und machten die Versicherung teuer. Dieses faktische Monopol müsse deshalb durch ein rechtliches ersetzt werden. Dadurch würden die Mißbräuche verschwinden und die Versicherung unter den besten Bedingungen für die Interessen der Versicherten und der Allgemeinheit betrieben werden können[6]. Die Gewinne flössen in die Staatskasse und kämen so der Allgemeinheit zugute oder könnten den Versicherten in Form von Gewinnanteilen oder verbilligten Prämien zurückerstattet werden. Der Staat müßte die Versicherung obligatorisch erklären, würde dadurch aber auch denjenigen Personen, die, weil sie „schlechte Risiken" darstellen, von privaten Unternehmungen nicht angenommen werden, den Versicherungsschutz zugänglich machen[7].

3. Die Gegner der Verstaatlichung führen folgende Gründe an, die teilweise mit den Gründen für völlig aufsichtsfreien Versicherungsbetrieb übereinstimmen:

Die Tatsache, daß die Versicherung im öffentlichen Interesse liegt, bedeutet keineswegs, daß sie in den Händen des Staates sein muß. Wenn dem so wäre, müßte sich der Staat ja auch mit der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und Kleidern befassen, denn dies ist zweifellos wichtiger als die Wiedergutmachung von Schäden.

Die Überlegenheit der als Geschäft betriebenen Versicherung ist unbestreitbar: Sie hat die Versicherungstechnik und die Versicherungsmathematik geschaffen. Nimmt man der Versicherung die Triebfeder des wirtschaftlichen Interesses, so wird sie nur noch mit bürokratischer Routine betrieben und kann bald die Dienste, welche man von ihr erwarten darf, nicht mehr leisten.

Die Betriebskosten sind durch die Natur der Versicherung bedingt: Sie hat den Charakter eines Detailhandels und auch der Staat, so wenig wie die privaten Gesellschaften, kann auf Vermittler verzichten. Dazu ist ja bekanntlich die Aktivität des Staates auf industriellem Gebiet oder im Handel immer viel kostspieliger als die von Privaten.

Die ausländischen Staaten werden gegen den Ausschluß ihrer Gesellschaften vom Markt des Landes, welches das Monopol einführt, protestieren und Repressalien ergreifen. Eine Staatsanstalt bleibt für ihre Geschäfte somit auf ein Land beschränkt. Dies widerspricht aber dem auf Internationalität gerichteten Wesen der Versicherung. Denn je

[6] Vergl. *van Dievoet* 91.

[7] Vergl. *Wagner* 39.

größer ein Gebiet, auf welchem ein Versicherungsunternehmen arbeiten kann, desto besser ist die Risikoverteilung und desto günstiger für die Versicherten können die Prämien berechnet werden.

Der wichtigste Grund für die Verstaatlichungsbestrebungen ist das Interesse des Fiskus an den durch die staatliche Versicherung zu erzielenden Gewinnen[8]. Ein Staatsmonopol aber, das zwecks Speisung der Staatskasse errichtet wird, ist den Interessen der Versicherten und der Versicherung im allgemeinen entgegengesetzt. Denn mit wachsendem Finanzbedarf des Staates werden die Prämien erhöht, um größere Gewinne zu erzielen, die Vorsorgebestrebungen der Bürger immer stärker mit indirekten Steuern belastet.

Eine Versicherungsanstalt ohne Konkurrenz, wie z. B. eine staatliche Monopolanstalt, hat viel eher die Tendenz, nach gewisser Zeit ihre Vitalität und den initiativen Geist zu verlieren, als eine im Konkurrenzkampf stehende private Unternehmung. Auch die Tarife und Versicherungsbedingungen einer Monopolanstalt sind nicht mehr der Konkurrenz unterworfen; sie werden einseitig von der Anstalt festgesetzt, ohne das Bestreben, sie möglichst günstig für die Versicherten anzusetzen.

Die Reserven insbesondere der Lebensversicherungsunternehmungen müssen in sorgfältig ausgewählten Werten angelegt werden, denn sie bilden die Grundlage zur Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber den Versicherten. Diese Werte sollen einen gewissen, minimalen Zins abwerfen und genügend leicht realisierbar sein. Die Aufsicht über die Versicherungsunternehmungen sorgt dafür, daß zweckmäßige Anlagewerte gewählt werden. Bei einer staatlichen Monopolanstalt besteht nun aber die Gefahr, daß sie sich in der Wahl ihrer Anlagewerte zu stark von der Finanzpolitik des Staates beeinflussen läßt. Sie legt ihre Reserven in Staatspapieren an — oder wird sogar gezwungen dazu —, um so dem Staat die benötigten Kapitalien zur Verfügung zu stellen. Die im Interesse der Versicherten liegenden Überlegungen betreffend Zins und Realisierbarkeit bleiben dabei unberücksichtigt.

Es besteht auch kein faktisches Monopol, wie die immer wieder erfolgenden Neugründungen von privaten Unternehmungen beweisen. Abgesehen davon wäre ein faktisches Monopol unter der Kontrolle des Staates den Interessen der Versicherten viel weniger nachteilig als ein rechtliches Monopol des Staates.

Die privaten Versicherungsunternehmungen erzielen tatsächlich große Gewinne, die eine Staatsanstalt, wenn sie keine fiskalischen Zwecke verfolgt, den Versicherten zugute kommen lassen könnte. Es muß dabei aber unterschieden werden zwischen dem Prozentsatz, den der

[8] Beispiele bei *van Dievoet* 93.

Gewinnbetrag im Vergleich zur Prämiensumme und im Vergleich zum Gesellschaftskapital ausmacht. Das Gesellschaftskapital ist regelmäßig sehr klein, die Prämiensumme dagegen beträgt ein Vielfaches davon. Dies ist so, weil das Kapital bloß die Kosten für die Errichtung und Inbetriebsetzung einer Gesellschaft tragen muß und dann nur noch als Garantiesumme fungiert, während die Versicherungsoperationen mit Hilfe der Prämien und geäufneten Reserven abgewickelt werden. Der gleiche Gewinnbetrag, der einen sehr großen Prozentsatz des Kapitals ausmacht, bedeutet jedoch nur einen sehr kleinen Prozentsatz der Prämiensumme. Für die Versicherten ist aber nur dieser kleine Prozentsatz, der ihre Prämien belastet, maßgebend. Sie werden somit durch den für das Gesellschaftskapital hohen Gewinn nur sehr schwach belastet[9].

Es handelt sich hier nicht darum, zu entscheiden, ob privater oder verstaatlichter Versicherungsbetrieb mehr im Interesse der Versicherten liegt. Die Frage kann nur von Fall zu Fall beantwortet werden, da sie außerordentlich stark von der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Struktur eines Landes und von dessen historischer Entwicklung abhängt.

---

[9] Beispiele bei *van Dievoet* 97/98. Die Belastung der Versicherten von privaten Unternehmen ist bedeutend geringer als diejenige der Versicherten der russischen und uruguayischen Staatsanstalten.

## Zweiter Abschnitt

## Allgemeines

### § 4 Das Aufsichtsrecht

In der Einleitung wurde dargestellt, daß heute in sozusagen allen Staaten eine Versicherungsaufsicht besteht.

1. Der Staat sorgt durch seine Aufsicht dafür, daß die Versicherungsunternehmungen richtig funktionieren und stets in der Lage sind, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Die Aufsicht genügt aber nicht, um Mißbräuche im Versicherungswesen und Schädigungen der Versicherten auszuschließen. Sie betrifft nur das Verhältnis des Versicherers zum Staat, nicht aber das Verhältnis des Versicherers zum Versicherten. Dieses untersteht grundsätzlich dem Privatrecht, der Vertragsfreiheit. Da der Versicherer aber gegenüber dem Versicherten die weitaus stärkere Vertragspartei ist, kann er leicht seine bessere Stellung für ungerechtfertigte Vorteile ausnützen. Deshalb wird die Vertragsfreiheit beschränkt und die Rechtsstellung des Versicherten gegenüber dem Versicherer zu verbessern gesucht durch zwingende Normen des Privatrechts (z. B. sVVG 97, 98). Beide, die Staatsaufsicht und die zwingenden Vorschriften des Privatrechts, wirken zusammen zum Schutze der Versicherten (vorn 12).

Erscheint dem Staat die Versicherung in bestimmten Zweigen als besonders wichtig für seine Einwohner, so kann er sie obligatorisch erklären und verstaatlichen (selbst übernehmen oder an Staatsanstalten übertragen[1]) oder den privaten Unternehmungen überlassen[2]. In den obligatorischen, verstaatlichten Versicherungszweigen werden keine Verträge geschlossen; das Verhältnis zwischen Versicherer und Versichertem wird in jeder Beziehung durch das Gesetz geordnet. Es gibt nur mehr zwingende Normen, somit kein Privatversicherungsrecht mehr. Der verstaatlichte Zweig bleibt aber echte Versicherung. Die damit beauftragte Staatsanstalt muß deshalb logischerweise auch unter

---

[1] *Beispiele:* Obligatorische Unfallversicherung bei der Schweizerischen Unfall-Versicherungs-Anstalt, Luzern (KUVG 60), obligatorische Feuerversicherung bei verschiedenen kantonalen Brandversicherungsanstalten, obligatorische landwirtschaftliche Versicherung bei der russischen Staatsanstalt.

[2] *Beispiel:* Obligatorische Haftpflichtversicherung der Motorfahrzeughalter in der Schweiz (MFG 48). –

die Staatsaufsicht fallen, wie die privaten Versicherungsunternehmungen. Dies ist z. B. seit 1943 in Deutschland der Fall[3]. In den meisten Staaten fällt sie jedoch nicht unter die spezielle Versicherungsaufsicht, weil die Dienstaufsicht des Staates auch über die von ihm geschaffene und von ihm abhängige Staatsanstalt als genügend erachtet wird[4]. Betreibt der Staat selbst den obligatorisch erklärten Versicherungszweig, so ist für eine besondere Aufsicht kein Raum mehr.

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit der *Aufsicht des Staates über die Versicherungsunternehmungen.* Darunter fallen alle *Maßnahmen, durch welche der Staat im Interesse der Versicherten auf die Entstehung, den Geschäftsbetrieb und die Auflösung der Versicherungsunternehmungen einwirkt*[5]. Dabei macht es für die Untersuchung keinen Unterschied, ob nur die privaten Versicherungsunternehmungen, oder auch die öffentlichen Versicherungsanstalten unter die Aufsicht fallen. Es sollen die verschiedenen Möglichkeiten, wie diese Aufsicht ausgestaltet sein kann, dargestellt werden.

2. *Das Aufsichtsrecht kann man definieren als die Gesamtheit der Rechtsnormen, welche das Aufsichtsverhältnis des Staates zu den auf seinem Gebiet tätigen Versicherern regeln*[6]. Das Verhältnis Staat—Versicherer ist ein öffentlichrechtliches (der Staat ist übergeordnet, die Versicherungsunternehmung untergeordnet); das Aufsichtsrecht gehört somit zum öffentlichen Recht, im Gegensatz zum Verhältnis Versicherer—Versicherter (vorn 22).

Die Normen, welche die Gesellschaftsformen von Versicherungsunternehmungen regeln, gehören teils dem privaten, teils dem öffentlichen Recht an. Es sind meistens dieselben, welche auch für andere gewerbliche Unternehmungen gelten, z. B. die Rechtssätze über Aktiengesellschaften, Genossenschaften, etc. Diejenigen gehören zum Aufsichtsrecht, welche den Schutz der Versicherten gegenüber den Versicherungsunternehmungen bezwecken[7]. Die Rechtsnormen über die öffentlichen

---

[3] Verordnung zur Vereinheitlichung der Versicherungsaufsicht vom 22. Juni 1943 (RGBl I S. 133).

[4] *Beispiel:* Schweizerische Unfall-Versicherungs-Anstalt, Luzern (KUVG 50).

[5] Vergl. dazu *Manes, Versicherungslexikon* 177 ff. und *Schmid* S. VII.

[6] Dies ist das Aufsichtsrecht im objektiven Sinn. Das Aufsichtsrecht im subjektiven Sinn ist das Recht des Gemeinwesens, die Staatsaufsicht durchzuführen, d. h. also, im Interesse der Versicherten auf den Geschäftsbetrieb der Versicherungsunternehmungen einzuwirken. Der Unterscheidung in objektives und subjektives Aufsichtsrecht kommt jedoch keine große praktische Bedeutung zu. Im folgenden ist deshalb, wenn vom Aufsichtsrecht gesprochen wird, stets das Aufsichtsrecht im objektiven Sinn gemeint.

Anders definiert *Bánde* 10: „Das Versicherungsaufsichtsrecht ist der Inbegriff aller Rechtssätze, durch die die Staatsgewalt das Rechtsverhältnis zwischen Versicherer und Versichertem auf verwaltungsrechtlichem Wege regelt." Vergl. *Koenig* 16.

[7] Das Publizitätssystem und das System der Normativbestimmungen bestehen zur Hauptsache in solchen Vorschriften (hinten 33 ff. und 45 ff.).

Abgaben der Versicherer gehören zum öffentlichen Recht, fallen aber nur insoweit unter das Aufsichtsrecht, als sie mit der Staatsaufsicht in besonderer Beziehung stehen (z. B. die Bestimmungen über die von den Versicherern zu entrichtenden Staatsgebühren und Sondersteuern) und nicht zum Abgaberecht gehören, dem auch die übrigen Wirtschaftszweige unterstehen (z. B. den Bestimmungen über Kapitalsteuer, Gewinnsteuer, Stempelsteuer). Zum Aufsichtsrecht gehört auch das besondere Strafrecht, das bei Nichtbeobachtung der Anordnungen des beaufsichtigenden Staates durch den aufsichtspflichtigen Versicherer anwendbar wird.

Oft enthalten die Aufsichtsgesetze auch privatrechtliche Normen, also solche, die das Verhältnis des Versicherers zum Versicherten regeln, z. B. Bestimmungen über den Gerichtsstand, über obligatorische Klauseln der allgemeinen Versicherungsbedingungen, über die Haftung von Kautionen, über Sanierungsmaßnahmen, Konkursprivilegien und über die Bestandesübertragung. Sie sind meist so eng mit aufsichtsrechtlichen Vorschriften verknüpft, daß sie im folgenden Abschnitt im Zusammenhang damit dargestellt werden.

## § 5 Sachliche, örtliche und zeitliche Abgrenzung der Aufsicht

Unabhängig davon, welches Aufsichtssystem der Staat anwendet, müssen die sachlichen, örtlichen und zeitlichen Grenzen der Versicherungsaufsicht überhaupt gezogen werden. Will man die Aufsicht sachlich abgrenzen, so ist die Frage zu beantworten: Welche Unternehmungen unterstehen der Versicherungsaufsicht? Will man örtlich abgrenzen, so ist Antwort zu geben auf die Frage: Wie weit reicht die staatliche Versicherungsaufsicht über eine inländische und über eine ausländische Unternehmung? Zur Feststellung der zeitlichen Grenzen ist die Frage zu beantworten: Wann beginnt die Versicherungsaufsicht über eine Unternehmung und wann endet sie?

### I. Sachliche Abgrenzung

Wenn der Staat die Versicherungsunternehmungen beaufsichtigen will, muß er festlegen, *welche Unternehmungen er als Versicherungsunternehmungen betrachtet.* Dies gilt für alle Systeme und kann auf verschiedene Weise geschehen:

— Entweder wird der Begriff „Versicherung" in den gesetzlichen Vorschriften, welche die Aufsicht regeln, definiert,
— oder es werden im Gesetz die einzelnen Zweige und Unternehmungen aufgezählt, welche unter Aufsicht fallen,

— oder es wird der Aufsichtsbehörde im Rahmen ihres Ermessens überlassen, zu entscheiden, welche Unternehmungen sie als Versicherungsunternehmungen unter Aufsicht stellen will.

Eine Definition des Begriffs Versicherung, welche alle möglichen Versicherungszweige umfassen würde, müßte so allgemein gehalten werden, daß sie kaum mehr von Nutzen sein könnte. Die Wissenschafter und Praktiker haben sich noch nicht auf eine allgemein gültige Begriffsbestimmung einigen können[1]. Deshalb sehen die meisten Aufsichtsgesetze von einer Definition ab und setzen den Begriff „Versicherung" als gegeben voraus. Es ist dann eben der Aufsichtsbehörde überlassen, zu entscheiden, welche Unternehmungen unter Versicherungsaufsicht fallen. Sie tut dies von Fall zu Fall nach theoretischen und praktischen Erwägungen, ohne sich von vorneherein auf bestimmte Elemente festzulegen.

Klarer ist es, wenn das Gesetz die Versicherungszweige aufzählt, welche unter Aufsicht fallen. Allerdings kann hier noch Streit entstehen darüber, ob eine Unternehmung einen der als aufsichtspflichtig erklärten Versicherungszweige betreibt. Auch ist das Gesetz, wenn es der enumerativen Methode folgt, auf neu entstehende Versicherungsarten nicht anwendbar.

## II. Örtliche Abgrenzung

*Die Aufsicht kann nur so weit gehen, wie die Machtsphäre des Staates reicht,* also nur auf seinem Gebiet ausgeübt werden. Nur der inländische Geschäftsbetrieb einer Versicherungsunternehmung kann beaufsichtigt werden, nicht der ausländische. Dies resultiert aus dem im internationalen Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz der Territorialität der Verwaltungsgesetze[2]. Als Anknüpfungspunkt für die Errichtung der Aufsicht dient eine Niederlassung im Inland oder ein Geschäftsbetrieb im Inland.

1. Eine *Niederlassung* läßt sich leicht feststellen. Darunter fällt jede feste Vertretung, welche im Inland errichtet wird, sei es ein eigentlicher Filialbetrieb oder eine Agentur, sofern sie auf Rechnung der Versicherungsunternehmung geführt wird. Eine Agentur jedoch, die unter der persönlichen „Verantwortlichkeit des Agenten"[3] und auf seine eigene Rechnung geführt wird, fällt nicht unter den Begriff der Niederlassung im Inland und begründet somit auch die Aufsichtspflicht nicht. Sie kann von der Versicherungsaufsicht nur erfaßt werden, wenn ganz

[1] Vergl. *Hatz* 62/63 und die dortigen Literaturnachweise; *Meyer* 421 ff.; *Hopf* 11 ff.; *Dubois* 30.

[2] Vgl. dazu *von Waldkirch* 36; *Haymann* 52; *Neumeyer* 338.

[3] *Bánde* 71, vergl. auch *Neumeyer* 325.

allgemein die selbständigen Versicherungsvermittler unter Aufsicht fallen.

2. Wann ein *Geschäftsbetrieb im Inland* vorliegt, ist schon schwieriger festzustellen. Geschäftsbetrieb im Inland ist der weitere Begriff als Niederlassung im Inland. Darunter fällt jedes Tätigwerden von Vertretern der Versicherungsunternehmung im Inland, und zwar muß es sich um eine planmäßige Tätigkeit handeln, nicht nur um gelegentliche Geschäftsabschlüsse. Dies geht schon aus dem Ausdruck „Betrieb" hervor. Tätigwerden durch Korrespondenz vom Ausland her erfüllt das Erfordernis des Geschäftsbetriebs im Inland nicht, dagegen selbstverständlich eine feste Niederlassung, aber auch Tätigkeit eines selbständigen oder unselbständigen Vermittlers[4]. Als geschäftliche Tätigkeit gilt nicht bloß der Abschluß von Versicherungsverträgen, sondern auch die Werbung, die Erhebung von Prämien, die Auszahlung der Versicherungssumme, die Überwachung der versicherten Gefahr, etc. Es können also z. B. einem Vertragsschluß im Ausland die übrigen Rechtshandlungen im Inland nachfolgen, und damit ist, wenn das weitere Erfordernis der Planmäßigkeit ebenfalls vorliegt, ein Geschäftsbetrieb im Inland vorhanden[5].

### III. Das inländische und das ausländische Geschäft

Die Versicherungsaufsicht kann wegen des für alle Verwaltungsgesetze geltenden Territorialitätsprinzips nur auf dem Staatsgebiet ausgeübt werden (vorn 25). Nur der Betrieb oder die Niederlassung im Inland können beaufsichtigt werden, aber es ist eine andere Frage, welchen Umfang diese Staatsaufsicht sachlich haben kann — ob sie nur das inländische oder auch das ausländische Geschäft erfassen soll[6]. In den meisten Fällen wird ein Vorgang, welcher dem inländischen Betrieb angehört und somit der Aufsicht unterliegt, zugleich zum inländischen Geschäft gezählt werden müssen. Dies trifft aber nicht immer zu[7].

*Zum inländischen Geschäft gehören alle diejenigen Tätigkeiten, welche auf Abschluß oder Durchführung von Versicherungsverträgen mit Einwohnern des Landes abzielen*[8]. Ob sich diese Tätigkeit im In-

[4] Vergl. *Neumeyer* 324—329; *Bánde* 71/72: „Betrieb im Sinne dieser Bestimmungen bedeutet, ein auf dauernde Erzielung eines gewissen Komplexes von Versicherungen gerichtetes Geschäftsgebaren."

[5] Vergl. *Neumeyer* 329 und *Bánde* 72.

[6] Diese beiden Fragen bezeichnen *Neumeyer* 330 und *Bánde* 73 als die der „Tätigkeit im Gebiet" und der „Tätigkeit für das Gebiet".

[7] Beispiele bei *Neumeyer* 330.

[8] Anders definiert *Neumeyer* 330: „Das inländische Geschäft" ist „die Zusammenfassung der Vertragsbeziehungen, die mit Rücksicht auf den Versicherten dem Inland angehören". Zum inländischen Geschäft gehören aber

land abspielt (inländischer Betrieb) oder im Ausland, ist für die Definition des inländischen Geschäfts nicht wesentlich. Zur Beantwortung der Frage, ob ein bestimmtes Vertragsverhältnis oder irgendeine auf Abschluß oder Durchführung von Versicherungsverträgen gerichtete Tätigkeit einer Versicherungsunternehmung dem inländischen Geschäft angehört, ist auf den Wohnsitz des Versicherten resp. dessen, der durch diese Tätigkeit erreicht werden soll, abzustellen. Hat er seinen Wohnsitz im Inland, so gehört die Tätigkeit zum inländischen Geschäft. Es gibt auch andere Anknüpfungspunkte zur Bestimmung dessen, was zum inländischen Geschäft gehören soll, z. B. der Ort der versicherten Gefahr (der „Ort, an dem die versicherte Gefahr ihren räumlichen Mittelpunkt hat", der „Wohnsitz oder ähnliche ihm gleichgestellte Beziehungen", der Person, deren Gesundheit oder Leben versichert ist, der Sitz des Leistungspflichtigen, dessen Vermögen gegen Inanspruchnahme versichert ist)[9]. Legt der Staat seiner Aufsicht diesen Anknüpfungspunkt zugrunde, so verkennt er aber, daß es nur seine Aufgabe sein kann, seine Einwohner vor Schädigung durch schlechte Versicherungsunternehmungen zu schützen, nicht aber darüber zu wachen, ob und wie ein Gegenstand versichert ist[10]. Das ist, von besondern Ausnahmen (z. B. in der Feuerversicherung) abgesehen[11], Sache des einzelnen. Hie und da werden noch andere Anknüpfungspunkte, wie der Ort des Vertragsschlusses, der Erfüllungsort oder die Staatsangehörigkeit des Versicherten, gewählt. Sie stellen aber auf Äußerlichkeiten ab, ohne Rücksicht auf das Ziel jeder Staatsaufsicht[12].

*Zum ausländischen Geschäft gehören alle Tätigkeiten, die auf Abschluß oder Durchführung von Versicherungsverträgen mit im Ausland wohnhaften Personen gerichtet sind.* Maßgebend ist auch hier der Wohnsitz des Versicherten, und der Ort des Betriebes spielt keine Rolle.

## IV. Zeitliche Abgrenzung

Soll die Aufsicht wirksam sein, so muß sie schon bei der Entstehung einer Versicherungsunternehmung oder bei der Eröffnung eines inländischen Betriebes durch eine ausländische Gesellschaft einsetzen und so lange dauern, bis jeder Geschäftsbetrieb im Inland aufhört (keine neuen Verträge mehr abgeschlossen werden und alle bestehen-

---

nicht nur die Vertragsbeziehungen, sondern jede „Tätigkeit für das Gebiet", auch die Tätigkeit, welche erst auf den Abschluß von Verträgen gerichtet ist, und die Zugehörigkeit „mit Rücksicht auf den Versicherten" läßt die Frage offen, ob hier der Wohnsitz, die Staatsangehörigkeit oder etwas anderes gemeint ist.

[9] *Neumeyer* 350.

[10] Anderer Ansicht *Bánde* 74.

[11] Vergl. *Neumeyer* 352.

[12] Vergl. *Neumeyer* 348.

den liquidiert oder übertragen sind). *Sie muß einsetzen mit der Entstehung des inländischen Geschäftes und aufhören mit dessen Erlöschen.*

## V. Zusammenfassung

Die Grenzen der staatlichen Versicherungsaufsicht lassen sich folgendermaßen festlegen:

— Sachlich fallen darunter nur Versicherungsunternehmungen, und zwar nur für ihr inländisches Geschäft.
— Örtlich ist die Aufsicht auf den inländischen Betrieb begrenzt.
— Zeitlich erstreckt sie sich auf die ganze Dauer des Betriebes und des Bestandes des inländischen Geschäftes.

## VI. Überschreitung der Grenzen

Tatsächlich werden nun aber diese Grenzen überschritten, besonders in sachlicher und örtlicher Beziehung.

1. Für *Unternehmungen mit Sitz im Inland* erklärt sich das folgendermaßen[13]: Die meisten Angelegenheiten des ausländischen Teilbetriebes beschäftigen zugleich die Zentrale im Inland. Über diese übt aber der Staat eine Aufsicht aus. Es wäre nun schwer und würde für die Unternehmungen eine Belastung bedeuten, müßten sie in allen ihren Veröffentlichungen und in den der Aufsichtsbehörde einzureichenden Dokumenten zwischen ihren ausländischen und inländischen Angelegenheiten unterscheiden. Eine Unternehmung ist schließlich ein Ganzes und kann nicht in einzelne Teile zerlegt werden, je nach den Ländern, in welchen sie arbeitet. Und da die Unternehmung eine Einheit ist, rechnet sie auch als solche. Sie teilt nicht zwischen inländischem und ausländischem Geschäft. Ein negativer Geschäftsverlauf im Ausland wird durch einen positiven im Inland ausgeglichen, und umgekehrt. Will der Staat sie deshalb wirksam überwachen, so muß er das ganze Geschäft beaufsichtigen. Er will ja die Interessen der versicherten Einwohner seines Gebietes schützen. Diese können aber, wenn die Unternehmung in ihrem Auslandsgeschäft schlechte Risiken annimmt oder sonst schlecht

[13] Vergl. dazu *Neumeyer* 330—332 und *Bánde* 74—76.
*Bánde* schreibt (75): „Der Staat fühlt sich moralisch verpflichtet, die Versicherten aus fremden Staaten zu schützen, und, obwohl der ausländische Staat auch eine Aufsicht über die Zweigniederlassung [führt], fühlt er sich auch zur Beaufsichtigung des Teilbetriebes befugt."
Der Staat läßt sich aber kaum von solchen Motiven leiten. Seine Aufgabe ist es, die Interessen seiner Einwohner zu schützen. Dies kann er wirksam nur tun, wenn er auch den ausländischen Teilbetrieb einer inländischen Versicherungsunternehmung bis zu einem gewissen Grad überwacht. Wäre ein wirksamer Schutz ohne das möglich, so würde der Staat sicher auf die Überwachung des ausländischen Geschäftes verzichten, denn das wäre einfacher und billiger.

abschließt, dadurch geschädigt werden. Auch kann der Staat eine gerechte Aufsicht ohne unbillige Belastung für die Unternehmung nur dann führen, wenn er sie als Ganzes betrachtet[14]. Natürlich wird die Aufsicht über das ausländische Geschäft nie so intensiv geführt wie über das inländische. Der Staat hat nicht die Interessen der ausländischen Versicherten zu schützen; somit braucht er nicht alle Einzelheiten des ausländischen Geschäftes zu überwachen, sondern nur denjenigen Teil, der auf die inländischen Versicherten Rückwirkungen haben kann. Auch kann die Aufsicht über die ausländischen Geschäftsbeziehungen gar nicht so eingehend geführt werden, weil der inländischen Aufsichtsbehörde ja keine direkte Einwirkung auf den ausländischen Betrieb möglich ist.

2. Für *ausländische Unternehmungen* im Inland gelten die eben gemachten Überlegungen analog[15]. Prinzipiell will der Staat nur die einheimischen Versicherten schützen, also überwacht er nur den inländischen Betrieb und das inländische Geschäft. Dieser Grundsatz wird konsequent durchgeführt, wo teilbare Angelegenheiten der Versicherungsunternehmung in Frage stehen: Buchführung, Belege, Geschäftsplan, allgemeine Versicherungsbedingungen, Tarife, Vermögensanlagen, etc. Für diese gilt das örtliche Recht, d. h. es wird der inländischen Aufsicht nur die Buchführung des inländischen Teilbetriebes unterstellt, nur die für das inländische Geschäft bestimmten allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife werden überwacht, etc. Für die übrigen Angelegenheiten (Staatsangehörigkeit, Rechtsform der Unternehmung, Rechts- und Handlungsfähigkeit, etc.) gilt das Heimatrecht. Häufig erläßt der Staat auch Spezialvorschriften für ausländische Unternehmungen, wie: Ernennung eines Generalbevollmächtigten. Da aber das übrige Geschäft der ausländischen Unternehmung auf ihr inländisches Geschäft Einfluß haben kann, interessiert sich der Staat für dieses übrige Geschäft, und zwar in dem Maße, als Rückwirkungen

---

[14] *Beispiel:* Eine Unternehmung arbeitet in den Staaten A und B. Der Sitz ist in A, eine Zweigniederlassung in B. Der Geschäftsverlauf in A ist ungünstig, in B günstig; als Ganzes betrachtet ist der Geschäftsverlauf jedoch günstig. Überwacht die Aufsichtsbehörde von A nur das inländische Geschäft der Unternehmung, so wird sie einen ungünstigen Verlauf feststellen und evtl. besondere Maßnahmen (Sanierung, etc.) anordnen. Überwacht sie aber die Unternehmung als Ganzes, so wird sie im inländischen und im ausländischen Geschäft zusammen genommen einen günstigen Verlauf feststellen und richtigerweise von besonderen Eingriffen absehen. Wenn aber umgekehrt der Geschäftsverlauf in A günstig, in B ungünstig und zusammen ungünstig ist, so wird die Aufsichtsbehörde von A ihre Aufgabe nicht erfüllen können, wenn sie nur den günstigen Geschäftsverlauf in A berücksichtigt. Betrachtet sie aber das in- und ausländische Geschäft, so wird der ungünstige Geschäftsverlauf sie veranlassen, Maßnahmen zum Schutz der Versicherten zu ergreifen.

[15] Vergl. dazu *Neumeyer* 332—342 und *Bánde* 76—78.

möglich sind. Er will davon Kenntnis nehmen, um gegebenenfalls seine Maßnahmen zum Schutz der inländischen Versicherten ergreifen zu können. Weiter als eine Kenntnisnahme kann die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde hier aber nicht gehen, weil der Staat keine Möglichkeit hat, direkt auf den ausländischen Betrieb einzuwirken. Er kann höchstens, wenn er findet, seine Versicherten seien wegen des ausländischen Geschäftes einer ausländischen Unternehmung gefährdet, dieser Unternehmung den Geschäftsbetrieb im Inland untersagen.

3. Da von inländischen und von ausländischen Unternehmungen der inländischen Staatsaufsicht nicht nur ihr inländischer Betrieb und ihr inländisches Geschäft, sondern bis zu einem gewissen Grad auch ihr ausländisches Geschäft unterliegen, überschneiden sich die Kompetenzen der inländischen und der ausländischen Aufsichtsbehörden, was zu *Kollisionen* führen kann. Die Verschiedenheiten der Regelungen von einem Staat zum andern können eine Unternehmung derart belasten, daß sie gezwungen ist, den Betrieb im einen Staat aufzugeben. Es ist aber natürlich nicht der Zweck der Staatsaufsicht, prohibitiv zu wirken. Deshalb sollte auf solche Kollisionen in der inländischen und ausländischen Gesetzgebung Rücksicht genommen werden: Durch genaue Abgrenzung der Zuständigkeiten, durch eine zweckmäßige, sachliche Ordnung (freies Ermessen der Aufsichtsbehörde), etc.[16]. Teilweise sind solche Kompetenzausscheidungen schon vorgenommen worden, jedoch immer nur in der Form von einzelstaatlichen Gesetzen und noch nie durch internationale Abmachungen. Ein Beispiel dafür sind die Reserven der Versicherungsunternehmungen, für deren Berechnung und Anlage viele Staaten besondere Vorschriften erlassen haben, die sie auch auf das ausländische Geschäft der beaufsichtigten Unternehmungen anwenden. Die Anwendung erfolgt nicht, wenn der ausländische Staat seinerseits entsprechende Vorschriften über die Reserven erlassen hat[17].

---

[16] Vergl. dazu *Neumeyer* 355—357 und *Bánde* 78 ff.

[17] Vergl. *Neumeyer* 355/356 und als Beispiel das Schweiz. Bundesgesetz über die Sicherstellung von Ansprüchen aus Lebensversicherungen inländischer Lebensversicherungsgesellschaften vom 25. Juni 1930. Art. 2.

## Dritter Abschnitt

# Die Aufsichtssysteme

### § 6 Übersicht

Jedem Staat, der die Versicherungsunternehmungen beaufsichtigen will, stellen sich grundsätzlich dieselben Probleme. Verschieden ist aber die Art, wie diese Probleme gelöst werden. Sie hängt von außerordentlich vielen Faktoren ab, weshalb in keinem Staat die Lösung genau dieselbe ist wie in einem andern. Immerhin lassen sich die Regelungen, wie sie in den einzelnen Ländern getroffen worden sind, auf einige wenige Systeme, die sich prinzipiell voneinander unterscheiden, zurückführen. Kein Land hat jedoch ein System ganz konsequent durchgeführt. Wir unterscheiden:

— Das Publizitätssystem (§ 7),

— das System der Normativbestimmungen (§ 8),

— das System der materiellen Staatsaufsicht mit Bewilligungsprinzip (§ 9).

Die beiden ersten Systeme können ebenfalls mit dem Bewilligungsprinzip verbunden sein und dieses kann in allen Systemen durch das Konzessionsprinzip (§ 10) ersetzt sein. Das einfachere System ist im nächst intensiveren enthalten und es können auch Kombinationen vorkommen.

Das *Publizitätssystem* besteht darin, daß der Staat die Versicherungsunternehmungen verpflichtet, bestimmte Dokumente (Geschäftsbericht, Rechnung, etc.) zu veröffentlichen, um die Kontrolle der Unternehmungen durch das Publikum zu ermöglichen. Beispiel: Großbritannien.

Im *System der Normativbestimmungen* legt der Staat bestimmte Anforderungen gesetzlich fest, welchen die Versicherungsunternehmungen bei Gründung und während des Betriebes genügen müssen. Über die Einhaltung dieser Bestimmungen, welche unsolide Unternehmungen fernhalten sollen, führt der Staat eine rein formelle Kontrolle. Beispiel: Niederlande.

Im *System der materiellen Staatsaufsicht mit Bewilligungsprinzip* übt der Staat bei Gründung und während des Betriebes eine materielle

Aufsicht darüber aus, ob die Versicherungsunternehmungen stets genügende Sicherheit gegenüber den Versicherten bieten. Der Geschäftsbetrieb darf erst aufgenommen werden, wenn die von der Behörde gestellten besondern Bedingungen erfüllt und die Bewilligung erteilt ist. Das Bewilligungsprinzip beruht auf der Handels- und Gewerbefreiheit, d. h. die Bewilligung muß erteilt werden, wenn die gestellten Bedingungen erfüllt sind. Die materielle Kontrolle kann fortlaufend oder periodisch ausgeübt werden. Die Aufsichtsbehörde hat bei den an die Versicherungsunternehmungen zu stellenden Anforderungen freies Ermessen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen. Beispiele: Schweiz, Deutschland, Belgien.

Das *Konzessionsprinzip* ist nur dort möglich, wo der Staat sich für einzelne oder alle Versicherungszweige ein Monopol geschaffen hat. In der Konzession verleiht er dem Konzessionär das Recht zum Betrieb des Versicherungsgewerbes in den speziell bezeichneten Versicherungszweigen, ein Recht, das der Staat erteilen kann, weil es ihm ausschließlich zusteht. Wenn das ganze Versicherungswesen oder einzelne Zweige verstaatlicht werden, ist für diese eine Staatsaufsicht in einer der vorn erwähnten Form nur noch möglich über staatliche Monopolanstalten[1]. Es sind alle erwähnten Formen denkbar, jedoch wird in einem solchen Falle die Aufsicht meist besonders geordnet[2]. Tritt der Staat selbst als Versicherer auf, so ist eine besondere Aufsicht überflüssig. Beispiele: Rußland, Uruguay.

Jedes System ist im folgenden möglichst rein, vom Grundgedanken ausgehend, logisch konsequent aufgebaut, dargestellt, wobei im allgemeinen stets die gleiche Systematik angewandt wird. Es werden die Aufsicht bei der Entstehung, während des Geschäftsbetriebes und bei der Auflösung einer Unternehmung, dann die Sanktionen gegen Verletzung der Aufsichtsnormen, die Organisation der Aufsichtsbehörden, die Rechtsmittel gegen ihre Entscheide und die Kosten der Aufsicht untersucht. Zur Erläuterung wird jeweils die positive Ausgestaltung in einem oder mehreren als Beispiel dienenden Ländern erwähnt, wobei — wie schon angedeutet — diese sehr oft nicht genau dem theoretischen Vorbild entspricht. Dabei sind durchwegs die theoretischen Überlegungen unter A, die positive Ausgestaltung in den als Beispiel genommenen Ländern unter B angeführt.

---

[1] Vergl. vorn 18 und 22.

[2] Häufig wird neben der durch den Staat ausgeübten Dienstaufsicht über die Beamten der Monopolanstalt eine besondere Behörde (Kommission) für die Fachaufsicht eingesetzt.

## § 7. Das Publizitätssystem[1]

### I. Der Grundgedanke

A. *Die Versicherungsunternehmungen sollen durch das Versicherung suchende Publikum kontrolliert werden.* Deshalb wird jeder Versicherer, sei er Einzelkaufmann, Handelsgesellschaft, Kapitalgesellschaft, Gegenseitigkeitsgesellschaft oder öffentliche Anstalt, verpflichtet, bestimmte Dokumente zu veröffentlichen. Der Staat spielt nur eine Mittlerrolle. Er beaufsichtigt eigentlich nicht und trägt auch keine Verantwortung. Er sorgt nur dafür, daß die zur Kontrolle durch das Publikum nötigen Unterlagen richtig publiziert werden und daß sie den Tatsachen entsprechen.

Die Publikationsverpflichtung obliegt den verantwortlichen Leitern der Versicherungsunternehmungen. Sie sind auch mit Strafe bedroht für den Fall der Nichterfüllung dieser Verpflichtung (hinten 42).

Die Publikationen haben sich auf alle betriebenen Versicherungszweige zu beziehen.

B. Als Beispiel für das Publizitätssystem dient die Regelung in *Großbritannien*[2]. Im Jahre 1870, nach dem Zusammenbruch mehrerer Lebensversicherungsgesellschaften, wurde der erste Life Assurance Companies Act erlassen. Die durch dieses Gesetz geschaffene Staatsaufsicht bezog sich nur auf die Lebensversicherungsgesellschaften. Später wurde die Aufsicht erweitert und heute gelten folgende Gesetze und Verordnungen:

— Assurance Companies Act 1909 (zitiert: 1909 Act)[3],
— Assurance Companies Act 1946 (zitiert: 1946 Act)[4],
— Assurance Companies Winding up Acts 1933 und 1935[5],
— Assurance Companies Rules 1950[6].

Alle diese Gesetze werden unter der Bezeichnung Assurance Companies Acts 1909—1946 zusammengefaßt. Außerdem unterstehen die Ver-

---

[1] Vergl. dazu *Bände* 12/13; *Hatz* 5; *von Waldkirch* 6; *Manes, Versicherungslexikon* 1148 ff; *Haymann* 18/19; *Gahlen* 6; *Dubois* 4.

[2] Vergl. dazu *Cockerell.*

[3] An Act to consolidate and amend and extend to other Companies carrying on Assurance or Insurance business the Law relating to Life Assurance Companies, and for other purposes connected therewith. 9 Edw. 7. Ch. 49.

[4] An Act to amend the Law relating to the carrying on of assurance business. 9 & 10 Geo. 6. Ch. 28.

[5] An Act to provide for the winding up of insolvent assurance companies, and for purposes connected with the matter aforesaid. 23 Geo. 5. Ch. 9.
An Act to amend the Assurance Companies Winding up Act 1933. 25 & 26 Geo. 5. Ch. 45.

[6] Statutory Instruments 1950 No. 533 and 643, Insurance.

sicherungsgesellschaften dem für alle Handelsgesellschaften verbindlichen Companies Act 1948[7].

Nur die Unternehmungen, welche einen der nachstehend aufgezählten Versicherungszweige betreiben, werden beaufsichtigt:

— Lebensversicherung inkl. Rentenversicherung (1909 Act, sec. 1 § a). Die Volksversicherung untersteht den Sonderbestimmungen des Industrial Assurance Act 1923[8]. Die Aufsicht über diesen Zweig obliegt dem Industrial Assurance Commissioner.
— Feuerversicherung (1909 Act, sec. 1 § b).
— Einzelunfall- und Krankenversicherung (1909 Act, sec. 1 § c).
— Sog. „Bond Investment Business" (das ist reine Erlebensfallversicherung, meist Immobiliar-Kapitalisation, 1909 Act, sec. 1 § e). Sie ist heute nur mehr sehr selten, da solche Policen meist mit einer Lebensversicherung verbunden werden und dann unter diese Kategorie fallen.
— Motorfahrzeugversicherung (1909 Act, sec. 1 § f). Die Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung ist obligatorisch (Road Traffic Act 1930, sec. 35[9]).
— Transport-, Luftfahrt- und Transitversicherung (1909 Act, sec. 1, subsec. 1).

Lebensversicherung und Bond Investment Business werden als „Long term business" bezeichnet, die übrigen Kategorien als „General business" (1946 Act, sec. 11, subsec. 1). Alle andern Versicherungszweige (z. B. Glas-, Kredit-, Einbruchdiebstahlversicherung, etc.) fallen nicht unter die Aufsichtsgesetze, da sie wegen ihrer geringen Bedeutung eine Staatsaufsicht nicht zu rechtfertigen vermögen. Die Unternehmerhaftpflichtversicherung (Arbeitsunfallversicherung) bildete früher eine besondere Kategorie der beaufsichtigten Branchen (1909 Act, sec. 1 § d). Seit der Nationalisierung der Arbeitslosenversicherung hat sie aber so sehr an Bedeutung verloren, daß sie nun zu den verschiedenen, nicht unter Aufsicht fallenden Zweigen gezählt wird.

Immerhin hat ein Versicherer, welcher neben einer oder mehreren aufsichtspflichtigen Branchen andere nicht aufsichtspflichtige Zweige betreibt oder überhaupt andere Handelsgeschäfte tätigt, diese in den der Aufsichtsbehörde periodisch einzureichenden Dokumenten (hinten 39) ebenfalls einzuschließen. Dies wird deshalb verlangt, weil die weniger wichtigen Versicherungszweige oder übrigen Handelsgeschäfte doch die Zahlungsfähigkeit des Versicherers beeinflussen und damit den Versicherten der aufsichtspflichtigen Branchen schaden können (1909 Act, sec. 4).

---

[7] 11 & 12 Geo. 6. Ch. 38.
[8] 13 & 14 Geo. 5. Ch. 8.
[9] 20 & 21 Geo. 5. Ch. 43.

## II. Das Verfahren

A. Regelmäßig haben die *Versicherungsunternehmungen die zu publizierenden Dokumente der Aufsichtsbehörde einzureichen, welche sie dann ihrerseits veröffentlicht.* Dadurch ist es für die Behörde relativ einfach, die Einhaltung der Publizitätsvorschriften zu überwachen. Sie übt aber nur eine rein formelle Kontrolle aus, d. h. bei einer Versicherungsunternehmung wird nur geprüft, ob sie alle vorgeschriebenen Dokumente zur Publikation eingereicht hat und ob diese auch den Tatsachen entsprechen (z. B. die vorgelegte Jahresrechnung dem Rechnungsabschluß). Dagegen wird keine materielle Prüfung vorgenommen, also nicht untersucht, ob z. B. der Geschäftsplan zweckmäßig sei, ob die Prämiensätze richtig seien, ob die Reserven genügen und zweckmäßig angelegt seien, etc. Dies obliegt allein dem Publikum, der Fachpresse und der Konkurrenz.

B. Die britische Aufsichtsbehörde publiziert alljährlich wenigstens auszugsweise die Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen, etc., welche ihr die Versicherungsunternehmungen einreichen, sowie statistische Angaben[10]. Die vollständigen Dokumente können beim Handelsregisterführer eingesehen werden (1909 Act, sec. 7, subsec. 4, sec. 20). Die Versicherungspresse im besondern befaßt sich eingehend mit diesen Veröffentlichungen. Schließlich legt die Aufsichtsbehörde die ihr eingereichten Dokumente jährlich dem Parlament vor (1909 Act, sec. 27) und publiziert sie damit.

## III. Die Entstehung von Versicherungsunternehmungen

A. Die Versicherungsunternehmungen entstehen gemäß den Vorschriften des Handelsrechts oder werden, wenn es öffentliche Anstalten sind, durch besonderes Gesetz ins Leben gerufen.

1. Ein *Einzelkaufmann* hat, wenn er Versicherungsgeschäfte betreiben will, seine Geschäftsverhältnisse (Firma, Wohnort, Zweigniederlassungen, etc.), seinen Geschäftsplan, die finanziellen Grundlagen, auf welchen er den Betrieb aufbauen will, sowie die allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife der Aufsichtsbehörde zur Publikation mitzuteilen. Schließen sich mehrere Einzelversicherer zusammen und errichten einen gemeinsamen Gründungsfonds, so haben sie dessen Höhe, ihre Anteile und die Haftungsverhältnisse zu veröffentlichen.

---

[10] Assurance Companies Acts 1909—1946, Summary of Statements of Assurance Business deposited with the Board of Trade during the year ended 31st December 19..

2. Eine *Versicherungsgesellschaft* muß, bevor sie ihre Tätigkeit aufnehmen kann, in einem bestimmten Verfahren gegründet werden. Zu publizieren ist das Resultat dieses Gründungsverfahrens, nämlich:
— Der Gesellschaftsvertrag oder die Statuten.
— Firma, Sitz, Zweigniederlassung.
— Namen und Wohnorte der an der Gesellschaft beteiligten, beschränkt oder unbeschränkt Haftenden.
— Kapital der Gesellschaft (Höhe, einbezahlter Betrag, besondere Angaben über Aktien, übernommene Vermögenswerte, etc.).
— Namen und Wohnorte der mit der Leitung und Vertretung der Gesellschaft betrauten Personen und die Ordnung der Vertretungsverhältnisse.
— Die Art der von der Gesellschaft ausgehenden Bekanntmachungen.

Weiter hat sie wie ein Einzelversicherer ihren Geschäftsplan, allfällige weitere finanzielle Grundlagen und ihre allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife öffentlich bekannt zu machen.

3. Die *öffentlichen Versicherungsanstalten* haben ähnlich den privaten zu publizieren:
— Das Gesetz, durch welches sie errichtet werden.
— Firma, Sitz, Zweigniederlassungen.
— Die Höhe des Dotationskapitals und den darauf bezahlten Betrag, sowie die Bestimmungen über die Haftung des die Anstalt schaffenden Gemeinwesens.
— Die Namen und Wohnorte der mit der Verwaltung betrauten und zur Vertretung befugten Personen und die Vertretungsverhältnisse.
— Die Art der von der Anstalt ausgehenden Bekanntmachungen.
— Den Geschäftsplan, die allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife.
— Weitere finanzielle Grundlagen und Einnahmequellen wie z. B. regelmäßige Beiträge des Gemeinwesens an die Anstalt.

B. In Großbritannien gilt das allgemeine Handelsrecht, insbesondere der Companies Act 1948, auch für die Entstehung von Versicherungsunternehmungen. Einzelkaufleute, die einer der Vereinigungen von Einzelversicherern (Lloyd's, Association of Glasgow Underwriters) beitreten wollen, haben sich den Vorschriften dieser Vereinigungen zu unterwerfen (hinten 43/44).

Versicherungsgesellschaften, seien sie Aktien- oder Gegenseitigkeitsgesellschaften, haben ihre Statuten, welche den vom Companies Act vorgeschriebenen Inhalt aufweisen müssen, dem Handelsregisterführer (er ist Angestellter des Board of Trade) einzureichen. Die Namen der Leiter und der zur Vertretung befugten Personen sind zu veröffentlichen. Grundsätzlich dürfen nur Aktiengesellschaften die erwähnten aufsichtspflichtigen Branchen (vorn 34) betreiben. Ausnahmen werden

gestattet für die Vereinigungen von Einzelversicherern und für Gesellschaften, welche nur in England arbeiten (1946 Act, 2nd schedule). Weiter schreibt das Gesetz vor, daß jede Aktiengesellschaft ein einbezahltes Kapital von mindestens £ 50 000 besitzen muß (1946 Act, sec. 2, subsec. 1). Erwähnt eine Gesellschaft in ihren Publikationen ihr Aktienkapital, so hat sie immer auch die Höhe des darauf einbezahlten Betrages zu nennen (1909 Act, sec. 12). Das Gesetz von 1909 setzte in sec. 2 bestimmte Beträge fest, welche jede Gesellschaft als Sicherstellung zu hinterlegen hatte. Diese Sicherstellungen sind nun abgeschafft worden (1946 Act, sec. 4). Es müssen keine Kautionen oder technischen Reserven mehr hinterlegt werden.

Die Versicherung durch den Staat oder öffentliche Anstalten hat erst seit der Nationalisierung der Arbeitslosenversicherung einige Bedeutung erlangt. Sie ist jedoch verschwindend klein gegenüber der mächtigen Stellung der privaten Versicherung.

### IV. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes

A. Während der Dauer des Geschäftsbetriebes sind alle *Änderungen* bekanntzumachen, welche an den bei Entstehung veröffentlichten Verhältnissen eintreten, also alle Änderungen der Organisation, des Geschäftsplanes, der finanziellen Grundlagen und der allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife. Weiter sind der Aufsichtsbehörde unter anderem einzureichen und durch diese öffentlich kundzumachen:

— Ein jährlicher *Rechenschaftsbericht* über den Geschäftsgang und die Entwicklung des Unternehmens.
— Die *Jahresrechnung* und die *Bilanz*. Diese sind nach einheitlichem Muster aufzustellen, damit ein Vergleich mit früheren Ergebnissen und mit denjenigen der übrigen Versicherungsunternehmungen möglich ist, und damit sie vollständig und klar sind.
— Ein Bericht über die *Revision* der Jahresrechnung.
— Die Grundsätze für die *Berechnung der Reserven,* deren Höhe und die Werte, in welchen sie angelegt sind.

B. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes durch die britische Aufsichtsbehörde geht wesentlich weiter, als es das reine Publizitätssystem verlangen würde. Es lassen sich dabei gewisse Charakteristiken des Systems der Normativbestimmungen erkennen; darüber hinaus werden aber auch ganz eigenartige, in anderen Ländern in ähnlicher Weise kaum anzutreffende Kontrollen durchgeführt. Sie gehen immer vom Gedanken aus, den Unternehmungen möglichste Freiheit zu lassen.

1. Außer dem vorgeschriebenen Minimalgrundkapital von £ 50 000, welches jede Gesellschaft besitzen muß, betrifft eine der wichtigsten

Vorschriften für die Beaufsichtigung die Prüfung der *Zahlungsfähigkeit*. Sie wird verschieden vorgenommen, je nachdem es sich um long term oder general business handelt.

Eine Gesellschaft, welche long term business (also vor allem Lebensversicherung) betreibt, hat mindestens alle fünf Jahre eine Prüfung ihrer finanziellen Situation und eine Bewertung ihrer Verbindlichkeiten vornehmen zu lassen. Mit der Prüfung muß ein Versicherungsmathematiker einer der beiden Vereinigungen Institute of Actuaries oder Faculty of Actuaries beauftragt werden. Auszüge aus dem Prüfungsbericht des Versicherungsmathematikers sind nach Branchen getrennt in vorgeschriebener Form der Aufsichtsbehörde einzureichen (1909 Act, sec. 5, 4th schedule); an Hand dieser Auszüge beurteilt sie die Zahlungsfähigkeit der betreffenden Unternehmungen.

Für eine Gesellschaft dagegen, welche general business betreibt, können nicht dieselben Vorschriften angewandt werden. Deshalb haben sie einen bestimmten Liquiditätsgrad (margin of solvency) nachzuweisen. Eine Gesellschaft wird nur als zahlungsfähig betrachtet, wenn die Summe ihrer Aktiven den Betrag der Passiven um den größeren der beiden folgenden Beträge übersteigt: £ 50 000 oder $^1/_{10}$ des im letzten Rechnungsjahr erzielten Prämieneinkommens. Als Prämieneinkommen gilt hier das Total der Nettoprämien aller Zweige, inkl. der nicht aufsichtspflichtigen, ausgenommen natürlich die Prämien aus long term business. Beträgt also das jährliche Prämieneinkommen einer solchen Gesellschaft £ 500 000 oder weniger, so hat sie einen Liquiditätsgrad von £ 50 000 nachzuweisen. Beträgt es mehr, so erhöht sich der Liquiditätsgrad entsprechend. Bei einem jährlichen Prämieneinkommen von £ 1 000 000 müßte er somit die Höhe von £ 100 000 erreichen. Die Leitung der Unternehmung hat der jährlich der Aufsichtsbehörde einzureichenden Bilanz ein Zeugnis beizufügen, daß sie den erforderlichen Liquiditätsgrad besitze. Für neue Gesellschaften wird dies jedoch erst nach zwei Jahren seit Geschäftsbeginn verlangt (1946 Act, sec. 3, Ausnahmen in 2nd schedule).

2. Wie erwähnt (vorn 37), verlangt das Gesetz keine Hinterlegung von Kautionen oder Sicherheiten irgendwelcher Art. Auch die technischen Reserven brauchen nicht sichergestellt zu werden, ja es wird nicht einmal verlangt, daß die für das englische Geschäft notwendigen Reserven in England liegen, denn der Transfer von Pfund Sterling für Prämienzahlungen und Schadenregulierung ist frei. Es wird einzig vorgeschrieben, daß für jeden betriebenen Versicherungszweig ein getrennter Reservefonds geäufnet werden muß, welcher den Versicherten des betreffenden Zweiges ausschließlich haftet (1909 Act, sec. 3). Dabei brauchen die die Fonds repräsentierenden Werte nicht gesondert an-

gelegt zu werden. Das Prinzip heißt somit: Wenn eine Gesellschaft zahlungsfähig ist, genießt sie volle Freiheit.

3. Um die Aufsichtsbehörde instandzusetzen, die Einhaltung der Vorschriften zu kontrollieren, sind ihr periodisch die nötigen Unterlagen einzureichen und hat sie bestimmte Kompetenzen:

a) Am Ende jedes Rechnungsjahres sind einzureichen:
   — Die Gewinn- und Verlustrechnung für jeden betriebenen Versicherungszweig (1909 Act, sec. 4 § a, 1st schedule),
   — die Gewinn- und Verlustrechnung für die gesamte Unternehmung (1909 Act, sec. 4, 2nd schedule),
   — die Bilanz der Unternehmung (1909 Act, sec. 4, 3rd schedule),
   — ein Bericht über das gesamte Versicherungsgeschäft der Unternehmung (1909 Act, sec. 6, 5th schedule).

   Für alle diese Dokumente bestehen vorgedruckte Formulare (1909 Act, 1st — 5th schedule). Die Berichterstattung hat binnen sechs Monaten seit Abschluß des Rechnungsjahres zu erfolgen, wobei von allen Dokumenten vier unterzeichnete Kopien vorzulegen sind.

b) Mit der Jahresrechnung haben die general business betreibenden Unternehmungen ihr Liquiditätszeugnis einzureichen (1946 Act, sec. 3; vorn 38). Die long term business betreibenden Gesellschaften haben nur alle fünf Jahre einen Bericht über die versicherungsmathematische Prüfung ihrer finanziellen Situation vorzulegen (1909 Act, sec. 5, 4th schedule; vorn 38).

c) Die Aufsichtsbehörde prüft die ihr eingereichten Dokumente und kann mit den Unternehmungen Fühlung nehmen, um Ungenauigkeiten korrigieren und Fehlendes ergänzen zu lassen (1909 Act, sec. 7, subsec. 2). Den dem Parlament vorgelegten und damit veröffentlichen Dokumenten kann die Aufsichtsbehörde jede ihr gut scheinende Bemerkung oder geführte Korrespondenz beifügen (1909 Act, sec. 27).

d) Jede Versicherungsgesellschaft hat, wie alle übrigen Aktiengesellschaften, ihre Rechnung jährlich durch einen Revisor überprüfen zu lassen. Der Revisor muß aber Mitglied einer der anerkannten versicherungsmathematischen Vereinigungen sein (1909 Act, sec. 9 und Companies Act 1948).

## V. Die Auflösung

A. Die Auflösung einer Versicherungsunternehmung kann *freiwillig* (z. B. durch Auflösungsbeschluß der Generalversammlung) oder *zwangsmäßig* (z. B. wegen Zahlungsunfähigkeit) erfolgen. Vor einer allfälligen Liquidation können Sanierungsmaßnahmen ergriffen oder der Versicherungsbestand auf eine andere Unternehmung übertragen

werden. All dies — Sanierung, Bestandesübertragung und Liquidation — geschieht unter Kontrolle des Richters in verschiedenen Verfahren.

*1. Sanierung.* Die zu ergreifenden Maßnahmen (Stundung, Abänderung der Versicherungsverträge) sind zu publizieren, wobei die daran Interessierten Gelegenheit haben, Einspruch zu erheben. Die Maßnahmen dürfen erst durchgeführt werden, wenn der Richter, nach dem Entscheid über die Einsprachen, seine Einwilligung dazu gibt.

*2. Bestandesübertragung.* Eine vorgesehene Bestandesübertragung ist mit allen Einzelheiten zu publizieren. Stimmen alle betroffenen Versicherungsnehmer und die Gläubiger der beteiligten Unternehmungen zu, so kann die Übertragung ohne weiteres erfolgen. Erheben einer oder mehrere davon Einspruch, so kann die Übertragung gegen ihren Willen nur mit Zustimmung des Richters erfolgen, nach dem Entscheid über die Einsprachen und wenn er der Ansicht ist, daß sie im Interesse der Gesamtheit der Versicherten liegt.

*3. Liquidation.* Freiwillige und zwangsmäßige Liquidation erfolgen in verschiedenen Verfahren. Zu publizieren ist jedenfalls:

— Der Entschluß über die Auflösung.
— Die Namen und Wohnorte der Liquidatoren und ihre Vertretungsbefugnisse.
— Dieselben Angaben, die während des Geschäftsbetriebes zu veröffentlichen sind, wenn die Liquidation längere Zeit dauert.
— Die Ergebnisse der Liquidation und die Verteilung eines allfälligen Überschusses.
— Der Untergang der Unternehmung nach durchgeführter Liquidation.

B. Großbritannien. Sanierung, Bestandesübertragung und Auflösung erfolgen unter Aufsicht des Gerichts. Die Aufsichtsbehörde kann nur den Anstoß dazu geben.

Wird dem Gericht nachgewiesen, daß eine Versicherungsgesellschaft zahlungsunfähig ist, so kann es die Verträge der Gesellschaft nach seinem Ermessen herabsetzen, um dadurch eine Liquidation zu vermeiden (1909 Act, sec. 18).

Bestandesübertragung, Fusion und freiwillige Auflösung erfolgen grundsätzlich nach dem Willen der Versicherungsunternehmung und gemäß allgemeinem Gesellschaftsrecht. Doch hat das Gesetz für die Bestandesübertragung und die Fusion Sonderbestimmungen aufgestellt. Fusion und Bestandesübertragung können nur gültig erfolgen mit Genehmigung des Gerichts. Der Antrag dazu wird von einer der beteiligten Gesellschaften gestellt (1909 Act, sec. 13, subsec. 1 und 4). Das Gericht genehmigt nur, wenn nach Anhörung bestimmter Personen keine stichhaltigen Einwände gegen die Fusion oder Bestandesübertragung vorliegen (1909 Act, sec. 13, subsec. 2). Bevor der Antrag ans

Gericht gestellt werden kann, müssen bestimmte Dokumente (versicherungsmathematischer Bericht, etc.), sowie die vorgesehenen Vereinbarungen den Versicherten und Aktionären zugestellt und die Ankündigung des bevorstehenden Antrages veröffentlicht werden (1909 Act, sec. 13, subsec. 3). Nach erfolgter Bestandesübertragung oder Fusion sind der Aufsichtsbehörde bestimmte Dokumente einzureichen (1909 Act, sec. 14).

Haben nach einer Bestandesübertragung die übertragende Gesellschaft oder deren Gläubiger Ansprüche gegen die übernehmende Gesellschaft, und wird die übernehmende Gesellschaft liquidiert, so kann das Gericht auch die gleichzeitige Liquidation der übertragenden Gesellschaft anordnen und dabei das Verfahren bestimmen (1909 Act, sec. 16).

Die zwangsweise Liquidation wird ebenfalls vom Gericht angeordnet. Sie erfolgt nach den Regeln des allgemeinen Gesellschaftsrechts (Companies Act 1948, Assurance Companies Winding up Act 1933, sec. 3). Der Antrag dazu kann gestellt werden: Von der Aufsichtsbehörde, von zehn Versicherten gemeinsam und von den im Companies Act vorgesehenen Berechtigten (1909 Act, sec. 15; Assurance Companies Winding up Act, sec. 1).

Bevor die Aufsichtsbehörde einen Antrag auf Liquidation stellt, muß sie feststellen, ob die Gesellschaft tatsächlich zahlungsunfähig ist. Dies geschieht vorerst an Hand der periodisch eingereichten Dokumente. Die Aufsichtsbehörde kann aber jederzeit schriftlich jede weitere Auskunft verlangen, welche ihr zur Abklärung der Zahlungsfähigkeit notwendig erscheint (Assurance Companies Winding up Act, sec. 2, subsec. 1). Wird die Auskunft verweigert, so kann die Aufsichtsbehörde einen oder mehrere Inspektoren ernennen, welche die Geschäftslage der Unternehmung abzuklären haben. Gegen diese Ernennung kann die Gesellschaft den Richter anrufen (Assurance Companies Winding up Act, sec. 2, subsec. 2 and 3). Wird die Auskunft auch den Inspektoren verweigert, so werden die Leiter der Gesellschaft bestraft, und über die Gesellschaft kann ohne weiteres vom Gericht die Liquidation angeordnet werden (Assurance Companies Winding up Act, sec. 2, subsec. 4). Die Aufsichtsbehörde verfügt somit über die nötigen Mittel, um festzustellen, ob eine Gesellschaft zahlungsunfähig ist. Dabei ist zu beachten, daß Zahlungsunfähigkeit bei einer Versicherungsgesellschaft nicht erst vorliegt, wenn sie ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann; dann wäre ein Eingreifen für die Versicherten zu spät. Zahlungsunfähig ist eine Gesellschaft vielmehr schon dann, wenn sie den vorgeschriebenen Liquiditätsgrad nicht mehr besitzt, wenn also die Summe ihrer Aktiven nicht mehr um den

verlangten Betrag von £ 50 000, resp. $^1/_{10}$ des letztjährigen Prämieneinkommens höher ist als die Passiven (vorn 38).

## VI. Die Sanktionen

A. Die Aufsichtsbehörde hat folgende Möglichkeiten, die Einhaltung der *Publikationsvorschriften zu erzwingen* und ihre formellen Aufsichtsbefugnisse auszuüben:

— Ordnungsstrafen (Verwarnung, Ordnungsbuße, etc.).
— Ersatzvornahme, d. h. die Aufsichtsbehörde kann zwecks Kontrolle oder wenn ihr die nötigen Angaben überhaupt nicht eingereicht werden, sich diese durch eigene Erhebungen bei der betreffenden Unternehmung beschaffen resp. die Angaben überprüfen.
— Geldbuße, Gefängnis.

B. Die Mittel der britischen Aufsichtsbehörde basieren vornehmlich auf der Kompetenz des Gerichts, über eine zahlungsunfähige Gesellschaft die Liquidation anzuordnen. Dies gibt Gewähr für Unparteilichkeit, macht die Anordnungen der Behörde sehr wirksam und verursacht die geringste Einmischung in die Angelegenheiten der Unternehmungen. Die Kompetenz der Aufsichtsbehörde, den dem Parlament vorzulegenden Dokumenten (vorn 39) jede ihr gut scheinende Bemerkung beizufügen, bedeutet schon beinahe die Möglichkeit der materiellen Einwirkung auf den Versicherungsbetrieb einer Unternehmung. Es ist dies ein sehr wirkungsvolles Mittel, um die Auffassungen der Aufsichtsbehörde durchzusetzen (1909 Act, sec. 27).

Das Gesetz sieht Strafen vor für die Nichtbefolgung der gesetzlichen Bestimmungen und für Fälschungen einzureichender Dokumente (1909 Act, sec. 23, 24, 25).

## VII. Der Behördenorganismus, die Rechtsmittel und die Kosten der Aufsicht

A. Für die begrenzte Amtstätigkeit im Publizitätssystem ist nur ein *einfacher Behördenorganismus* nötig (Publizitäts- und Fachdienst unter gemeinsamer Leitung).

B. Die Aufsicht über die Versicherungsunternehmungen in Großbritannien führt das Board of Trade, genauer dessen Insurance and Companies' Department. Dieses besitzt eine Unterabteilung für Versicherung. Dem Department steht ein Vizedirektor des Board vor. Für besondere Fragen kann der staatliche Versicherungsmathematiker beigezogen werden. Auch besteht ein konsultatives Komitee von Versicherungsfachleuten, welche vom Präsidenten des Board of Trade berufen werden. Das Komitee hat rein beratende Funktionen.

A. Gegen die Eingriffe der Aufsichtsbehörde steht den Betroffenen der *Rekurs an ein Verwaltungsgericht* offen wegen Gesetzesverletzung oder Unangemessenheit.

B. Gegen die Anordnungen des Board of Trade kann die betroffene Unternehmung in bestimmten Fällen den Richter anrufen (Assurance Companies Winding up Act, sec. 2, subsec. 3).

A. Die *Kosten der Staatsaufsicht* werden durch Abgaben gedeckt, welche von allen Versicherungsunternehmungen erhoben werden. Es ist ein verhältnismäßiger Teil der jährlichen Prämieneinnahmen zu diesem Zweck dem Staate abzuliefern. Außerdem haben die Versicherungsunternehmungen die übrigen Abgaben wie alle andern Steuerpflichtigen zu leisten.

B. Die Kosten der Aufsicht durch das Board of Trade werden aus der Staatskasse bezahlt (1946 Act, sec. 10).

### VIII. Besonderheiten für Vereinigungen von Einzelversicherern[11]

In Großbritannien bestehen zwei Vereinigungen von Einzelversicherern: *Lloyd's und die Association of Glasgow Underwriters.* Lloyd's ist die weitaus wichtigere. Diese Vereinigungen — sie sind vom Board of Trade anerkannt — sind keine Gesellschaften und funktionieren auch nicht wie solche. Nur Einzelpersonen können Mitglieder sein. Sie schließen sich je nach den zu deckenden Risiken zu Syndikaten zusammen. Das System ist sehr flexibel und stark. Es ist leicht verständlich, daß es dafür besonderer aufsichtsrechtlicher Vorschriften bedarf (1909 Act, sec. 28, subsec. 2). Sie sind zusammengefaßt im 1946 Act, 2nd schedule, part II, und im 1909 Act, 8th schedule.

Die Vorschriften über das einbezahlte Minimalkapital (vorn 37) und über den Liquiditätsgrad (vorn 38) finden keine Anwendung (1946 Act, 2nd schedule, subsec. 1). Dies ist auch gar nicht möglich, da ja die Mitglieder der Vereinigungen Einzelpersonen sind und keine Gesellschaften. Dagegen kann man nur Mitglied einer Vereinigung werden, wenn man eine bestimmte Summe beim leitenden Komitee deponiert. Die Summe variiert nach den betriebenen Versicherungszweigen und nach dem Umfang der Tätigkeit.

Jeder Underwriter (so werden die Mitglieder der Vereinigungen genannt) hat gemäß den Bestimmungen eines vom Board of Trade genehmigten Übereinkommens alle von ihm selbst oder für seine Rechnung eingenommenen Prämien in einen speziellen Fonds zu legen. Prämien aus long term business und aus general business dürfen nicht

[11] Vergl. dazu *van Dievoet* 83.

in denselben Fonds gelegt werden; es können anderseits aber auch für long term business und für general business je mehrere Fonds bestehen (1909 Act, 8th schedule, subsec. 1). Die Rechnung jedes Underwriters ist jährlich von einem anerkannten Revisor zu überprüfen, der dem leitenden Komitee der Vereinigung, sowie dem Board of Trade einen Revisionsbericht in vorgeschriebener Form (Assurance Companies Rules 1950, Rule 16) einzureichen hat (1909 Act, 8th schedule, subsec. 2). Erzielte Gewinne darf der Underwriter erst nach drei Jahren vom Fonds abheben.

Das leitende Komitee der Vereinigung hat dem Board of Trade jährlich einen Bericht in vorgeschriebener Form einzureichen (Assurance Companies Rules 1950, Rule 19), der das Ausmaß und die Art der von den Mitgliedern getätigten Versicherungsgeschäfte zeigt (1946 Act, 2nd schedule, part II, subsec. 2). Jeder Underwriter ist verpflichtet, dem Komitee alle Auskunft zu erteilen, welche es zur Ausarbeitung dieses Berichtes benötigt (1909 Act, 8th schedule, subsec. 3).

Die Vorschriften der vom Board of Trade genehmigten Übereinkommen und die Revisionsbestimmungen sind äußerst streng, aber sie genügen. Jeder Underwriter muß ein genügendes Betriebskapital besitzen; darüber hinaus haftet er aber unbeschränkt mit seinem ganzen Vermögen, und hinter ihm stehen die Kapitalien des Syndikats und schließlich der ganzen Vereinigung.

## IX. Vorteile und Nachteile des Publizitätssystems

Die Versicherungsunternehmungen genießen den Vorteil fast unbegrenzter Freiheit in der Ordnung ihrer Angelegenheiten. Der Staat erläßt nur die notwendigsten Vorschriften darüber, zwingt die Unternehmungen aber, die Art, wie sie ihre Angelegenheiten ordnen, der Öffentlichkeit bekanntzumachen. Dieses System entspricht am besten den Grundgedanken des Liberalismus', es hindert in keiner Weise die freie Entwicklung der Kräfte.

Demgegenüber weist es aber auch bedeutende Nachteile auf:

— Dem Publikum soll die Kontrolle der Versicherungsunternehmungen ermöglicht werden, wobei vorausgesetzt wird, daß es dazu imstande ist. Um sich über eine Unternehmung an Hand ihrer Rechnung, Bilanz, der technischen Grundlagen, etc. ein zuverlässiges Bild machen zu können, braucht es eine gründliche Sachkenntnis, die den meisten Versicherten und Versicherungskandidaten fehlt. Somit ist die Kontrolle durch das Publikum weitgehend illusorisch. Wohl werden sich die Fachpresse und die Konkurrenzunternehmungen mit den publizierten Angaben auseinandersetzen und so öffentlich Kritik üben; hier besteht aber die Gefahr, daß

die Kritik einseitig zu Konkurrenzmanövern mißbraucht wird. Nur bei der Transport- und der Rückversicherung, wo auf beiden Seiten geschäftskundige Partner stehen, fällt dieser Nachteil weg. Für diese Zweige ist das Publizitätssystem geeignet und auch ausreichend.

— Die Aufsichtsbehörde hat wohl die Möglichkeit und sogar die Pflicht, die zu publizierenden Angaben vorgängig auf ihre Übereinstimmung mit den tatsächlichen Verhältnissen zu prüfen, aber sie kann bei diesem System nicht dafür sorgen, daß z. B. ein publizierter Geschäftsplan auch tatsächlich eingehalten wird.

— Ergeben sich bei einer Versicherungsunternehmung Mißstände, so kann die Aufsichtsbehörde nur dafür sorgen, daß sie veröffentlicht werden; sie hat aber keine Möglichkeit zu weiteren Eingriffen, wenn ihr nicht besondere Kompetenzen (wie z. B. Antrag an das Gericht zwecks Liquidation) zustehen. So werden nur die noch vor dem Abschluß von Versicherungsverträgen stehenden Personen geschützt, nicht aber die schon versicherten.

## § 8 Das System der Normativbestimmungen[1]

### I. Der Grundgedanke

A. *Die Versicherungsunternehmungen haben sich — außer der Kontrolle durch das Publikum — bestimmten gesetzlichen Vorschriften (Normen) zu unterwerfen, die zum Schutz der Versicherten für dauernde Solvabilität und ehrlichen Versicherungsbetrieb der Unternehmungen sorgen sollen.* Neben den Publizitätsvorschriften, die, wenn auch nicht identisch, so doch ähnlich sind wie im vorhergehenden System, stellt der Staat deshalb eine Anzahl Bestimmungen auf, welchen die Versicherungsunternehmungen genügen müssen und über deren Einhaltung er eine formelle Kontrolle ausübt. Diese Bestimmungen betreffen die Entstehung, den Betrieb und die Auflösung von Unternehmungen, weshalb die Darstellung entsprechend unterteilt wird.

B. Als Beispiel für das System der Normativbestimmungen dient die Regelung in den *Niederlanden*[2]. Das System ist dort allerdings mit dem Bewilligungsprinzip verbunden und es werden nicht alle Versicherungszweige beaufsichtigt.

---

[1] Vergl. dazu *Bánde* 14; *Hatz* 6; *Gahlen* 6; *Manes, Versicherungslexikon* 1148 ff.

[2] Vergl. dazu *Sleutelaar.*

Auf dem Gebiete der Sozialversicherung bestehen zahlreiche Gesetze, welche für bestimmte Kategorien von Arbeitern und Angestellten die Versicherung gegen die finanziellen Folgen von Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter und Tod obligatorisch erklären. Versicherer sind meist öffentliche Anstalten (z. B. die „Rijksverzekeringsbank", die „Raden van Arbeid", etc.) oder spezielle zu diesem Zweck gegründete Gesellschaften (z. B. „Zee Risico", Krankenkassen, etc.). Beaufsichtigt werden diese Unternehmungen von ganz verschiedenen Behörden, wie z. B. speziellen Aufsichtskomitees, der Versicherungskammer, etc. Die Vereinheitlichung der Aufsicht ist geplant. Sie soll ähnlich gestaltet werden wie die Aufsicht über die Lebensversicherungsgesellschaften (hinten 47 ff.).

Auf dem Gebiet der Privatversicherung werden folgende Branchen beaufsichtigt:

— Lebensversicherung (inkl. Rentenversicherung),
— Gegenseitige Kriegsschadenversicherung,
— Pensions- und Sparkassen der Industrie (mit obligatorisch und freiwillig Versicherten).

Auch hier ist die Aufsicht über die andern Zweige in Vorbereitung. Sie soll ähnlich organisiert werden wie die bestehende Aufsicht über die Lebensversicherungsgesellschaften. Aus diesem Grunde ist im folgenden nur dargestellt, wie die Lebensversicherung betreibenden Unternehmungen beaufsichtigt werden.

Es gelten folgende Gesetze über die Versicherungsaufsicht:

— Gesetz über den Lebensversicherungsbetrieb vom 22. Dezember 1922, mit Abänderungen von 24. April 1929, 7. Februar 1935 und 22. Mai 1937[3] (zitiert: Gesetz). Dazu bestehen mehrere Ausführungsverordnungen.
— Gesetz betreffend die Pensions- und Sparkassen der Industrie vom 17. März 1949[4], mit zugehörigen Ausführungsvorschriften.

Im übrigen unterstehen die beaufsichtigten Versicherungsunternehmungen dem allgemeinen Handelsrecht.

## II. Die Entstehung von Versicherungsunternehmungen

A. 1. Regelmäßig kann eine Unternehmung nur in bestimmten *Gesellschaftsformen* entstehen: Als Aktiengesellschaft, Gegenseitig-

[3] Wet van 22 December 1922, Staatsblad 716, tot regeling van het Levensverzekeringbedrijf, zoals deze is gewijzigd bij de wetten van 24 April 1929, Staatsblad 202, 7 Februari 1935, Staatsblad 41 en 22 Mei 1937, Staatsblad 200. Deutsche Übersetzung in Veröffentlichungen des (deutschen) Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung 1927, S. 171 ff.

[4] Wet van 17 Maart 1949, Staatsblad nr. J 121, houdende vaststelling van een regeling betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds.

keitsgesellschaft (Genossenschaft), seltener als Kommandit-Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Ausnahmsweise dürfen Einzelpersonen Versicherungsgeschäfte betreiben. Wenn der Staat für private Versicherungsunternehmungen bestimmte Gesellschaftsformen vorschreibt, kann er selbst trotzdem öffentliche Versicherungsanstalten errichten und ihnen ein beliebiges Statut verleihen. Die Versicherungsgesellschaften haben das für alle Aktiengesellschaften oder Genossenschaften geltende *Gründungsverfahren* gemäß Handelsrecht zu befolgen. Es gliedert sich in:

— Aufstellung eines Statutenentwurfs. Er muß den vom Gesetz geforderten Inhalt aufweisen (Firma, Sitz, Kapital, etc.). Für Genossenschaften ist eine Mindestmitgliederzahl vorgeschrieben.
— Einzahlung der Kapitalbeträge, Abschluß allfälliger Verträge über Sacheinlagen, Vermögensübernahmen, etc. Wird das Aktienkapital zur öffentlichen Zeichnung aufgelegt, so muß dies ebenfalls in einem besonderen Verfahren geschehen.
— Konstituierende Generalversammlung der Aktienzeichner oder Genossenschafter. Sie hat die Statuten und die abgeschlossenen Verträge zu genehmigen und die Organe zu bestellen.
— Eintrag ins Handelsregister und Veröffentlichung (vorn 36).

Mit dem Eintrag entsteht die Gesellschaft, erhält sie die juristische Persönlichkeit und kann somit den Geschäftsbetrieb aufnehmen. Erfüllt sie die Gründungsbestimmungen nicht, so wird sie nicht eingetragen.

2. Die Versicherungsgesellschaften müssen ein bestimmtes, minimales *Anfangskapital* (Grundkapital, Gründungsfonds) haben, dessen Höhe je nach Gesellschaftsform und betriebenen Versicherungszweigen abgestuft ist. Auf dieses Kapital müssen wiederum bestimmte Minimalquoten bar einbezahlt sein. Ebenso haben die Gesellschaften vor Aufnahme des Geschäftsbetriebes bestimmte *Kautionen* zu hinterlegen, die auch nach Branchen abgestuft sind. Der Staat kann bestimmte Anforderungen an die Leiter der Gesellschaften stellen in bezug auf Fachkenntnis, Leumund, etc.

B. In den Niederlanden entstehen die Versicherungsgesellschaften nach den Regeln des allgemeinen Handelsrechts. Der Lebensversicherungsbetrieb darf nur ausgeübt werden durch Aktiengesellschaften und Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit und mit Bewilligung der Aufsichtsbehörde (Gesetz 9). Ob eine Unternehmung Lebensversicherungsgeschäfte betreibt und somit aufsichtspflichtig ist, entscheidet die Aufsichtsbehörde unter Vorbehalt der Berufung an die Königin (Gesetz 10). Allein für die Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit stellt das Gesetz über den Lebensversicherungsbetrieb einige Sondernormen auf, die das Handelsgesetzbuch ergänzen. Der Verein

muß sich im Handelsregister eintragen lassen und seine Errichtungsurkunde im „Nederlandsche Staatscourant" veröffentlichen. Auch Abänderungen an der Errichtungsurkunde sind zu publizieren (Gesetz 11, 12). Die Errichtungsurkunde enthält die Statuten, welche Auskunft geben müssen über:

— Zweck und Name der Gesellschaft,
— Ort der Niederlassung,
— Namen der Leiter der Gesellschaft, ihre Ernennung und Entlassung,
— Haftung der Mitglieder,
— Rechnungslegung, Jahresbericht, etc.,
— Recht des Vereins, mit Nichtmitgliedern Lebensversicherungsverträge abzuschließen,
— Rechte der Mitgliederversammlung und ihre Einberufung,
— Rechte der Inhaber von Anteilen am Garantiekapital,
— Änderung der Statuten und
— Auflösung des Vereins (Gesetz 13).

Das Garantiekapital des Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit ist in Anteile zerlegt. Diese können auf den Inhaber lauten, müssen aber dann voll einbezahlt sein. Lauten sie auf den Namen, so brauchen sie bei der Ausgabe nur zu 10 % liberiert zu sein (Gesetz 14).

Die Bewilligung zur Betriebsaufnahme ist an folgende Voraussetzungen geknüpft:

— Das Grundkapital der Aktiengesellschaft, resp. das Garantiekapital des Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit muß mindenstens eine Million Gulden betragen. Die Königin kann Ausnahmen gestatten (Gesetz 15, 16; Verordnung vom 5. November 1923/3. Juli 1930[5]).
— Der Aufsichtsbehörde ist eine Abschrift der Errichtungsurkunde einzureichen (Gesetz 17, Ziff. 1).
— Eine Aktiengesellschaft hat nachzuweisen, daß sie die gemäß Handelsgesetzbuch nötige ministerielle Erklärung besitzt. Die Erklärung bestätigt, daß keine Beschwerde gegen die Errichtungsurkunde der Aktiengesellschaft vorliegt und daß 10 % der gezeichneten Aktien einbezahlt sind (Gesetz 17, Ziff. 2).
— Jede Unternehmung hat Angaben zu machen über ihre Leiter und Vertreter und hat nachzuweisen, daß ihre Errichtungsurkunde im „Nederlandsche Staatscourant" veröffentlicht ist und sie allen übrigen Anforderungen genügt (Gesetz 17, Ziff. 3, 4, 5).
— Die Gesellschaft darf keine andern Geschäfte neben dem Lebensversicherungsbetrieb ausüben (Gesetz 9 II).

---

[5] Besluit van 5 November 1923, Staatsblad 507, houdende een algemene Maatregel van bestuur, als bedoeld bij artikel 15, lid 2 der Wet op het Levensverzekeringbedrijf, zoals dit besluit is gewijzigd bij dat van 3 Juli 1930, Staatsblad 278 (Kapitaalsminima).

Die Aufsichtsbehörde prüft die Voraussetzungen und erteilt die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb, wenn die Gesellschaft allen Anforderungen genügt. Die Bewilligung wird im „Nederlandsche Staatscourant" veröffentlicht (Gesetz 18 I und II; Verordnung vom 13. September 1923[6]). Verweigert die Aufsichtsbehörde die Bewilligung, so kann die Unternehmung gegen diesen Entscheid bei der Königin Berufung einlegen. Sie entscheidet endgültig (Gesetz 18 III, IV, V).

Ausländische Unternehmungen werden den niederländischen grundsätzlich gleichgestellt. Sie haben jedoch noch einigen besondern Anforderungen zu genügen, um die Bewilligung zu erhalten:

— Die Unternehmung hat nachzuweisen, daß sie nach dem Recht des Ortes ihres Sitzes die juristische Persönlichkeit besitzt (Gesetz 19 I).
— Sie muß einen ständigen Vertreter für die Niederlande ernennen, der auch daselbst Wohnsitz zu nehmen hat (Gesetz 19 I, 20).
— Eine ausländische Unternehmung hat zudem eine Kaution zu hinterlegen von 100 000 Gulden. Die Werte dieser Kaution haften ausschließlich den Forderungen der niederländischen Versicherten der Gesellschaft (Gesetz 19 I; Verordnung vom 25. Februar 1938[7]).

## III. Der Geschäftsbetrieb

A. Die gesetzlichen Bestimmungen, welche den Geschäftsbetrieb normieren, beziehen sich vor allem auf die Reserven, die Anlagewerte und die Rechnungsführung. Abänderungen an der Organisation, an den finanziellen Grundlagen, etc., einer Gesellschaft, müssen den für die Gründung aufgestellten Normen entsprechen.

1. Jede Gesellschaft hat je nach den von ihr betriebenen Versicherungszweigen verschiedene *Reserven* anzulegen, welche nach vorgeschriebenen Angaben (Mortalitäts- und Invaliditätstafeln, Zinsfuß, etc.) zu berechnen sind. Technische Reserven und zusätzliche Garantiereserven (Wertverminderungs-, Amortisationsreserve, etc.) müssen geäufnet werden.

Alle diese Reserven sind illusorisch, wenn sie nicht in sicheren Werten angelegt werden. Deshalb schreibt der Staat vor, welche *Anlagewerte* zulässig sind für die verschiedenen Branchen und bis zu welchem Prozentsatz die Reserven in den zulässigen Werten angelegt werden dürfen. Überdies kann bestimmt werden, daß die Werte, in welchen die Reserven angelegt sind, bei der Staatsbank hinterlegt werden müssen. So ist eine einfache Kontrolle der Aufsichtsbehörde

[6] Besluit van 13 September 1923, Staatsblad 21, houdende het model der verklaring, bedoeld bij artikel 18 der Wet op het Levensverzekeringbedrijf.
[7] Besluit van 25 Februari 1938, Staatsblad 242, tot uitvoering van artikel 19, lid 1, tweede en derde zin van de Wet op het Levensverzekeringbedrijf (Zekerheid).

über die Einhaltung der Anlagebestimmungen und über die richtige Verwendung der Reserven möglich.

2. Damit die Gesellschaften und das Publikum jederzeit zuverlässig Auskunft erhalten können über den Geschäftsgang und den Stand einer Unternehmung, stellt der Staat eingehende Normativbestimmungen für die gesamte *Rechnungsführung* auf. Er schreibt vor, welche Bücher die Gesellschaften zu führen haben und wie sie zu führen sind, worüber und nach welchem Schema periodisch bestimmte Aufstellungen zu errichten sind (Verteilung der Anlagewerte, Veränderungen im Geschäftsbestand), etc. Jährlich sind ein Geschäftsbericht, der Rechnungsabschluß und die Bilanz nach bestimmtem Schema zu erstellen. Sie werden von der Aufsichtsbehörde veröffentlicht (vorn 37).

Weitere gesetzliche Bestimmungen betreffen die Anforderungen, welchen die Leiter der Versicherungsunternehmungen stets genügen müssen (Fachkenntnis, Leumund, etc.), das Verbot gewisser Geschäftspraktiken (z. B. Nettokosten-Aufstellungen) und das Verbot, andere als Versicherungsgeschäfte zu betreiben. Der Staat kann auch Vorschriften und Richtlinien erlassen über die Geschäftspläne der Gesellschaften, über die Tarife und über obligatorisch in die allgemeinen Versicherungsbedingungen aufzunehmende Klauseln.

B. Eine allfällige Änderung in den Voraussetzungen für die Bewilligung hat die Gesellschaft sofort der niederländischen Aufsichtsbehörde zu melden (Gesetz 21 II). Überdies ist ihr 14 Tage nach Erhalt der Bewilligung Mitteilung zu machen über die Grundlagen und die Einrichtung des Versicherungsbetriebes (Gesetz 21 I). Zu diesen Mitteilungen gehört unter anderem: Angabe, ob Volksversicherung betrieben wird, Angabe der Länder, in welchen gearbeitet wird, Angabe der Tarife und allgemeinen Versicherungsbedingungen und der nach Statuten bestehenden Reglemente (Verordnung vom 2. November 1923/ 3. November 1937[8]). Die Angaben sind erst nach Erhalt der Bewilligung einzureichen. Sie dienen nur zur Überwachung des Geschäftsbetriebes und auch das nur soweit, daß sich die Aufsichtsbehörde ein Urteil über die Gesellschaft bilden kann.

Für die Lebensversicherungsverträge, welche eine ausländische Unternehmung mit in den Niederlanden ansässigen Personen abschließt, hat sie die Prämienreserve im Inland zu verwahren. Zur Deckung dieser Prämienreserve sind von der Aufsichtsbehörde genehmigte Werte bei der niederländischen Bank zu hinterlegen, und zwar bis zur Höhe eines ebenfalls von der Aufsichtsbehörde bestimmten Be-

[8] Besluit van 2 November 1923, Staatsblad 501, houdende en algemene maatregel van bestuur, als bedoeld bij artikel 21 der Wet op het Levensverzekeringbedrijf, zoals dit Besluit is gewijzigd bij Besluit van 3 November 1937, Staatsblad 250 (Inlichtingen over het bedrijf).

trages. Die hinterlegten Werte haften ausschließlich für die Forderungen aus den Lebensversicherungsverträgen, deren Prämienreserve sie repräsentieren. Erfüllt eine Unternehmung die Verpflichtung zur Hinterlegung der Prämienreservewerte im festgesetzten Betrage nicht, so wird dies publiziert und der Unternehmung verboten, weitere Verträge abzuschließen. Das Verbot fällt erst dahin, wenn der ganze Betrag der Prämienreserve in genehmigten Werten hinterlegt ist (Gesetz 29; Verordnung vom 29. Januar 1924, abgeändert am 25. Februar 1938 und am 22. Dezember 1938[9]). Ausländische Lebensversicherungsgesellschaften dürfen keine Sparkassenübereinkommen abschließen (Gesetz 29 IV).

Die Unternehmungen haben der Aufsichtsbehörde alle gesetzlich vorgeschriebenen und zusätzlich verlangten *Angaben zwecks Betriebsüberwachung* zu machen (Gesetz 23, 27). Nach vorgeschriebenen Formularen (Verordnung vom 8. Dezember 1950[10]) sind einzureichen:

— Die Bilanz,
— die Gewinn- und Verlustrechnung,
— die Liste der Reservewerte,
— Angaben über die einzelnen Arten der Reservewerte,
— eine Valutaübersicht,
— ein Bericht über die Entwicklung des Lebensversicherungsportefeuilles,
— die versicherungsmathematischen Grundlagen,
— eine Aufstellung über die Prämienreserve,
— der Vergleich der Mortalitätstafeln mit der tatsächlich eingetretenen Sterblichkeit,

etc.

Jeder Versicherer ist verpflichtet, alljährlich einen Bericht über den Geschäftsgang und den Stand der Unternehmung zu erstatten. In diesen Bericht müssen alle die Aufstellungen aufgenommen werden, die nach der Verordnung vom 8. Dezember 1950 der Aufsichtsbehörde einzureichen sind. Der Bericht ist jedem Aktionär und Policeninhaber der Gesellschaft, sowie der Behörde zur Verfügung zu stellen.

## IV. Die Auflösung

A. Eine Versicherungsunternehmung kann nur aus den im Gesetz festgelegten Gründen aufgelöst werden. Die Auflösung kann eine *frei-*

[9] Besluit van 29 Januari 1924, Staatsblad 24, tot uitvoering van artikel 29 der Wet op het Levensverzekeringbedrijf, zoals dit Besluit is gewijzigd bij de Besluiten van 25 Februari 1938, Staatsblad 243 en 22 December 1938, Staatsblad 253 (Buitenlandse maatschappijen).

[10] Besluit van 8 December 1950, Staatsblad K 545, tot vaststelling van een nieuwe algemene maatregel van bestuur tot uitvoering van de artikelen 27 en 28 van de Wet op het Levensverzekeringbedrijf (Modelstaten).

*willige* sein (z. B. durch Auflösungsbeschluß der Generalversammlung) oder *zwangsmäßig* erfolgen (z. B. Konkurs, Verstoß gegen die Normativbestimmungen).

1. Vor der Liquidation können *Sanierungsmaßnahmen* ergriffen werden, die unter Kontrolle der Aufsichtsbehörde und in besonderem Verfahren durchgeführt werden.

2. Die Auflösung und Liquidation läßt sich auch vermeiden oder dann wesentlich einfacher gestalten, wenn es gelingt, den Versicherungsbestand der aufgelösten Gesellschaft, d. h. alle oder einen Teil der von ihr abgeschlossenen Versicherungsverträge auf eine andere Gesellschaft zu übertragen. Für diese *Bestandesübertragung* ist ein besonderes Verfahren vorgesehen, damit nicht für jeden Versicherungsvertrag einzeln die Zustimmung des Versicherungsnehmers eingeholt werden muß.

3. Der Auflösung folgt ein gesetzlich normiertes *Liquidationsverfahren,* welches in folgende Abschnitte zerfällt:

— Ernennung der Liquidatoren durch Statuten, Gesetz oder durch den Richter. Ihre Namen und Wohnorte, sowie die Vertretungsverhältnisse müssen publiziert werden.
— Liquidationstätigkeit: Die Liquidatoren haben die Geschäfte zu Ende zu führen, die Forderungen einzuziehen, die Schulden zu bezahlen, Zwischenbilanzen zu errichten, etc.
— Verteilung des Überschusses, Löschung der Gesellschaft im Handelsregister und Publikation des Untergangs.

Die konkursmäßige Liquidation geschieht nach einem besonderen Verfahren unter Aufsicht des Konkursgerichtes.

4. Jede Gesellschaft muß nach Gesetz bestimmte Reserven anlegen (vorn 49). Diese Reserven dürfen nur verwendet werden zur Bezahlung von Schulden der Gesellschaft an diejenigen Versicherten oder Begünstigten, für deren Verträge die Reserven geäufnet wurden. Deshalb wird den Berechtigten ein *Privileg* auf den die Reserven repräsentierenden Anlagewerten eingeräumt. Dieses Privileg ist wirksam bei jeder Art von Liquidation, wie auch bei der Bestandesübertragung.

B. Wenn in den Niederlanden eine Lebensversicherungsgesellschaft in eine solche Lage gerät, daß sie in Zukunft ihren Verpflichtungen nicht mehr wird nachkommen können, so erklärt das Gericht auf Antrag der betroffenen Gesellschaft oder der Aufsichtsbehörde und nach eingehender Prüfung, daß im Interesse sämtlicher Gläubiger besondere Vorkehren erforderlich seien (Gesetz 40, 41—46). Gegen diese Erklärung steht die Berufung an den oberen Gerichtshof offen (Gesetz 48). Die Erklärung wird veröffentlicht und bewirkt, daß die Gesellschaft bei Folge der Nichtigkeit keine Handlungen ohne Beistand oder Ermächtigung der Aufsichtsbehörde mehr vornehmen darf (Ge-

setz 47, 49). Ebenso werden die Verpflichtungen der Gesellschaft gestundet und die Verrechnungsmöglichkeit mit Forderungen der Gesellschaft wird beschränkt (Gesetz 56, 57). Die Aufsichtsbehörde erstattet der Königin Bericht über die Lage der Gesellschaft und beantragt dem Gericht die nötigen Sanierungsmaßnahmen (Gesetz 59, 61). Solche sind:
— Abänderung bestehender Versicherungsverträge (Herabsetzung der Versicherungsansprüche, etc.),
— Bestandesübertragung.
Gegen die Maßnahmen des Gerichts ist Berufung an den obern Gerichtshof zulässig. Die Maßnahmen werden veröffentlicht (Gesetz 61). Die Erklärung, daß besondere Vorkehren erforderlich seien, wird für unbestimmte Zeit erlassen. Sie kann aber jederzeit vom Gericht zurückgenommen werden. Das Gericht kann auch, wenn eine Sanierung nicht mehr möglich ist, auf Antrag der Aufsichtsbehörde den Konkurs über die Gesellschaft eröffnen (Gesetz 64, 63).

Bestandesübertragung und Fusion bedürfen der schriftlichen Vereinbarung (Gesetz 34). Der Entwurf der Vereinbarung ist mit allen dazu gehörenden erläuternden Dokumenten der Aufsichtsbehörde einzusenden (Gesetz 35). Diese prüft an Hand der Dokumente (Bilanzen der übertragenden und der übernehmenden Gesellschaft, Rechnungsgrundlagen, etc.), ob die Interessen der Versicherten genügend gewahrt sind und gibt ihre Zustimmung oder erhebt Einspruch. Gegen die Einwendungen der Aufsichtsbehörde ist die Berufung an die Königin zulässig (Gesetz 36). Erteilt die Aufsichtsbehörde ihre Zustimmung oder sind ihre Einwendungen in der Berufungsinstanz abgewiesen worden, so wird die Übertragung oder Fusion den beteiligten Versicherten mitgeteilt. Diese können schriftlich Einspruch erheben. Wenn Policeninhaber, die zusammen mindestens ein Viertel des beteiligten versicherten Kapitals vertreten, Einspruch erheben, kann die Übertragung oder Fusion nicht stattfinden. Erheben weniger Einspruch, so stellt die Aufsichtsbehörde darüber den beteiligten Unternehmungen eine Bestätigung aus und die Übertragung oder Fusion ist perfekt. Gegen die Verweigerung dieser Bestätigung ist die Berufung an die Königin möglich (Gesetz 37, 38).

Freiwillige Auflösung und Liquidation einer Versicherungsunternehmung erfolgen nach den Vorschriften des allgemeinen Handelsrechts und der Konkurs nach den Bestimmungen des Konkursgesetzes. Die Aufsichtsbehörde hat dabei keine besondern Funktionen zu erfüllen.

### V. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde

A. Die Aufsichtsbehörde hat hauptsächlich über die *Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen* zu wachen. Sie hat keinen, oder nur einen

eng begrenzten Ermessensbereich. Ihre Kontrollfunktionen erfüllt sie durch Prüfung der ihr eingereichten Angaben, durch Einsichtnahme in die Bücher und Korrespondenzen der Gesellschaften, durch Inspektionen bei den Gesellschaften und bei der Hinterlegungsstelle für die Reservewerte und durch versicherungsmathematische Überprüfung der von den Gesellschaften angewandten Tarife, etc.

B. In die Gestaltung der Grundlagen und des Betriebes einer Gesellschaft kann die niederländische Aufsichtsbehörde nicht eingreifen. Sie hat vor der Erteilung der Bewilligung nur zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind und nachher, ob sie dauernd eingehalten werden. Die einzige Möglichkeit für sie, auf den Betrieb einer Gesellschaft einzuwirken, besteht in der Erteilung einer unverbindlichen Anweisung (hinten 55).

## VI. Die Sanktionen

A. Der Aufsichtsbehörde stehen verwaltungs- und strafrechtliche Mittel zur Verfügung, um die Einhaltung der Normativbestimmungen durchzusetzen.

*1. Verwaltungsrechtliche:*

— Erfüllt eine Gesellschaft die für die Entstehung vorgesehenen Bedingungen nicht, so wird sie nicht ins Handelsregister eingetragen und erhält somit die juristische Persönlichkeit nicht; sie kann also gar nicht entstehen.

— Verstößt sie gegen die für den Geschäftsbetrieb aufgestellten Bestimmungen, so kann die Aufsichtsbehörde sie mit Ordnungsstrafen belegen (Verwarnung, Ordnungsbuße), oder beim Richter die Zwangsliquidation beantragen.

*2. Strafrechtliche:*

Verstöße gegen die Normativbestimmungen werden mit Geldbuße oder Gefängnis (nur für schwere Fälle) geahndet. Die Strafen werden vom Richter gegen die verantwortlichen Leiter der Gesellschaften ausgesprochen.

B. Die niederländische Aufsichtsbehörde prüft, ob jeder Versicherer alle vorgeschriebenen Dokumente einreicht (vorn 51). Sie kann eine Untersuchung anstellen hinsichtlich der Richtigkeit der gemachten Angaben. Mindestens einmal innerhalb zehn Jahren ist die Aufsichtsbehörde verpflichtet, eine solche Untersuchung zur Überprüfung der gemachten Angaben durchzuführen (Gesetz 27).

Zur Durchführung dieser Untersuchungen ist die Aufsichtsbehörde befugt, Zeugen und Sachverständige einzuvernehmen und, wenn nötig

sogar zwangsweise, Einsicht zu nehmen in die Akten und Bücher der Gesellschaften (Gesetz 30, 31).

In besonderen Fällen kann eine Versicherungsgesellschaft Handlungen nur mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde vornehmen. Solche Spezialfälle sind:

— Bestandsübertragung und Fusion (Gesetz 36, 37; vorn 53).
— Sanierung und Konkurs (Gesetz 49, 54; vorn 52/53).
— Sicherstellung der Prämienreserve durch ausländische Unternehmungen (Gesetz 29; Verordnung vom 29. Januar 1924; vorn 50/51).

Die Aufsichtsbehörde ist befugt, im Interesse der Gläubiger aus Lebensversicherungsverträgen den Versicherern Anweisungen zu erteilen. Eine solche Anweisung ist ein offizieller, aber unverbindlicher Rat der Aufsichtsbehörde an eine Unternehmung, wenn sie glaubt, daß die Interessen der Versicherten gefährdet seien. Befolgt die Unternehmung die Anweisung nicht, oder beantwortet sie die Anweisung auf eine die Aufsichtsbehörde nicht befriedigende Weise, so kann diese ihre Anweisung samt der geführten Korrespondenz veröffentlichen (Gesetz 24). Der Beschluß über die Veröffentlichung wird der betroffenen Unternehmung mitgeteilt. Sie kann dagegen bei der Königin Berufung einlegen (Gesetz 25, 26). Solche Anweisungen sind außerordentlich wirksame Mittel zur Vorbeugung oder Beseitigung von Mißständen bei den Versicherungsunternehmungen.

Das Gesetz über den Lebensversicherungsbetrieb enthält in seinen Artikeln 68—77 Strafbestimmungen, die neben dem Strafgesetzbuch gelten. Es werden Geldstrafen und Gefängnis angedroht, als Sanktionen für die Nichterfüllung der durch das Gesetz auferlegten Verpflichtungen. Die Strafen können nur vom Richter ausgesprochen werden.

## VII. Der Behördenorganismus und die Rechtsmittel

A. Das System der Normativbestimmungen bedingt einen umfangreicheren Behördenorganismus als das Publizitätssystem. Es muß ein *Publizitätsdienst,* ein *technischer* und ein *juristischer Dienst* vorhanden sein, die unter gemeinsamer Leitung stehen. Daneben errichtet der Staat häufig noch einen *Versicherungsrat,* der aus mehreren Sachverständigen besteht und verschiedene Aufgaben haben kann, z. B. rein konsultative oder gesetzgeberische oder richterliche. Die Aufsichtsbehörde und der Versicherungsrat unterstehen der Regierung oder einem Minister.

Die Anordnungen der Aufsichtsbehörde unterliegen dem *Rekurs an ein Verwaltungsgericht* wegen Gesetzesverletzung oder Unangemessenheit.

B. Die Aufsicht in den Niederlanden wird ausgeübt von der Versicherungskammer[11]. Diese besteht aus einem Vorsitzenden und mehreren Mitgliedern, sowie einem Sekretär. Das ihr unterstehende Personal gliedert sich in ein juristisches, ein versicherungsmathematisches und ein buchhaltungstechnisches Departement. Die Mitglieder, der Sekretär und das Personal der Kammer werden von der Königin ernannt und unterstehen dem Justizminister. Sie dürfen in keiner Weise mit einer beaufsichtigten Unternehmung verbunden sein. Die Kammer faßt ihre Beschlüsse in geschlossener Sitzung nach dem Mehrheitsprinzip. Die Verfahrensordnung ist im einzelnen festgelegt in der Verordnung vom 24. Juli 1923[12] (Gesetz 8). Für die Mitglieder und Angestellten der Versicherungskammer besteht absolute Pflicht zur Verschwiegenheit (Gesetz 32). Die Versicherungskammer erstattet der Königin jährlich einen Bericht über ihre Amtstätigkeit. Der Bericht muß neutral gehalten sein. Einzelne Unternehmungen dürfen darin nicht kritisch beurteilt werden (Gesetz 33)[13].

Gegen die wichtigsten Beschlüsse der Versicherungskammer können die Beteiligten bei der Königin Berufung einlegen. Diese entscheidet, nach Anhörung des Staatsrates, endgültig (Gesetz 10, 18, 25, 26, 36, 37).

## VIII. Die Kosten

A. Von den Versicherungsgesellschaften werden neben den allgemeinen Steuern besondere Abgaben zur Deckung der Kosten der Staatsaufsicht und eventuell besondere Steuern erhoben.

B. Zur Deckung der Kosten der niederländischen Versicherungskammer wird von jeder beaufsichtigten Unternehmung jährlich ein Beitrag erhoben, der nach der Prämieneinnahme bemessen wird (Gesetz 85). Über die Berechnung, die Verteilung und den Bezug der auf die einzelnen Unternehmungen entfallenden Anteile, sowie über die Berufung gegen die Berechnung bestimmt eine königliche Verordnung das Nähere (Verordnung vom 27. Juli 1923[14]).

## IX. Vor- und Nachteile des Systems der Normativbestimmungen

Der freie Wettbewerb unter den Versicherungsunternehmungen ist gewahrt und das behördliche Ermessen — und damit Willkürakte und

---

[11] Vergl. dazu *van Dievoet* 156 157.

[12] Besluit van 24 Juli 1923. Staatsblad 379. houdende vaststelling van een Instructie voor de Verzekeringskamer.

[13] Verslag der Verzekeringskamer over het jaar 19 . .

[14] Besluit van 27 Juli 1923. Staatsblad 382. houdende vaststelling van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld bij artikel 85 der Wet op het Levensverzekeringbedrijf (Verhaal der Kosten).

Einmischung der Behörde in den Geschäftsbetrieb — findet keinen Platz. Dazu kommt aber noch der große Vorteil, daß unsolide Unternehmungen von Anfang an unterdrückt werden, dank der strengen Gründungsbestimmungen (Minimalkapital, Kautionen, etc.). Auch während des Geschäftsbetriebes wird unsolides Gebaren weitgehend verhindert durch die Bestimmungen über die Reserven und ihre Anlage, über die Geschäftspraktiken, etc.

Der Nachteil, daß die Kontrolle des Staates eine bloß formelle ist und über die Vertrauenswürdigkeit einer Unternehmung auch hier das Publikum urteilt, wird durch eingehende gesetzliche Bestimmungen weitgehend aufgewogen. Allerdings führt dies zum weitern Nachteil, daß zuviele starre Regeln aufgestellt werden und das Versicherungsgewerbe in seiner Entwicklung gehindert werden kann. Ist jedoch der Staat im Erlassen von Vorschriften zurückhaltend, und beschränkt er sich darauf, nur allgemeine Grundsätze festzulegen, so schränkt er damit auch die Bedeutung der Regelung für die Sicherung der Versicherten ein.

## § 9 Das System der materiellen Staatsaufsicht mit Bewilligungsprinzip[1]

### I. Einleitung

A. Im System der materiellen Staatsaufsicht sind Publizitätsvorschriften und Normativbestimmungen enthalten. Es geht aber über die beiden vorn dargestellten Systeme hinaus, denn es beruht auf dem Gedanken, daß nur eine mit allen nötigen Kompetenzen ausgestattete Fachbehörde die Versicherungsunternehmungen wirkungsvoll beaufsichtigen und die Versicherten vor Schaden bewahren könne. Deshalb tritt neben die Kontrolle durch das Publikum die Überwachung der Unternehmungen durch die Aufsichtsbehörde, und es wird ihr über die Normativbestimmungen hinaus ein weiter Ermessensbereich eingeräumt. Sie kann jederzeit, wenn ihr die Interessen der Versicherten gefährdet scheinen, *materiell auf den Betrieb einer Unternehmung Einfluß nehmen,* was regelmäßig durch Genehmigung oder Nichtgenehmigung der ihr vorgelegten Dokumente geschieht. Die Gesetzgebung hat aber ihre Befugnisse so zu begrenzen, daß einerseits eine wirksame Betriebsüberwachung möglich wird, anderseits eine übermäßige Einengung der Unternehmungen in ihrer Bewegungsfreiheit vermieden wird. Für die Entscheidungen der Aufsichtsbehörde muß ein gewisser Spielraum gewährt werden, damit dem Einzelfall Rechnung

[1] Vergl. dazu *Bánde* 15 16. *Hatz* 6. *Haymann* 19 20. *Gahlen* 6 7. *Manes, Versicherungslexikon* 1148 ff., *van Dievoet* 150—152. 239—243. *Dubois* 5.

getragen werden kann. Schränkt man das Ermessen der Behörde allzusehr ein, so wird auch durch die starren gesetzlichen Formeln die Entwicklungsfähigkeit des Versicherungswesens beschränkt"[2].

Das Ermessen der Behörde ist stets ein pflichtgemäßes. Artet es aus, so wird es zur Willkür, gegen welche der Rekurs ans Verwaltungsgericht möglich ist.

B. Das System der materiellen Staatsaufsicht ist das am weitesten verbreitete. Es wird u. a. auch von allen Bundesstaaten der USA angewandt. Als Beispiele dienen die Schweiz, Deutschland und Belgien.

1. Die Staatsaufsicht über die Versicherungsunternehmungen wurde in der *Schweiz*[3] anfänglich durch die Kantone ausgeübt. Die kantonalen Aufsichtsgesetze waren aber wenig wirksam und verfolgten zudem meist rein fiskalische Zwecke. Es waren hauptsächlich Steuervorschriften. Durch den in die Bundesverfassung von 1874 aufgenommenen Artikel 34 wurde dann die Grundlage zur Vereinheitlichung der Versicherungsaufsicht geschaffen. Auf dieser Grundlage beruht die gesamte Aufsichtsgesetzgebung des Bundes:

— Bundesgesetz betreffend Beaufsichtigung von Privatunternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens vom 25. Juni 1885 (zitiert: sVAG).
— Bundesgesetz über die Kautionen der Versicherungsgesellschaften vom 4. Februar 1919 (zitiert: Kautionsgesetz).
— Bundesgesetz über die Sicherstellung von Ansprüchen aus Lebensversicherungen inländischer Lebensversicherungsgesellschaften vom 25. Juni 1930 (zitiert: Sicherstellungsgesetz).
— Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmungen vom 11. September 1931 (zitiert: AufsichtsVO).

2. In *Deutschland*[4] wurde durch Gesetz vom 12. Mai 1901 die Versicherungsaufsicht eingeführt. Im Laufe der Jahre erlitt das Gesetz mehrere Änderungen im Sinne einer Verstärkung der Aufsicht, und am 6. Juni 1931 wurde es neu verkündet. Auch seither wurde es wiederholt geändert und ergänzt, insbesondere am 5. März und 19. November 1937. Die letzte, sehr einschneidende Änderung war die Vereinheitlichungsverordnung vom 28. Februar 1943. Nach Abschluß des letzten Krieges folgte eine sechsjährige Periode, während welcher das Aufsichtsgesetz wohl materiell in Kraft blieb, die Aufsicht aber, je nach Besatzungszone verschieden, von einem Zonenamt oder von den einzelnen Ländern geführt wurde. Erst das Gesetz vom 31. Juli 1951 errichtete wieder eine zentrale Aufsicht.

---

[2] *Manes, Versicherungslexikon* 1148.
[3] Vergl. dazu *Hatz, Haymann, Dumas, Dubois.*
[4] Vergl. dazu *Gierke, Manes, Versicherungslexikon* 1148 ff., *Schattschneider, Gahlen, Kaufmann* und *Rohrbeck.*

In der russischen Besatzungszone Deutschlands wurde das gesamte Versicherungswesen verstaatlicht, und die deutsche demokratische Republik errichtete durch Gesetz vom 9. August 1950 wieder eine zentrale Aufsichtsbehörde.

In der Bundesrepublik Deutschland und in Westberlin gelten folgende Gesetze:

— Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen und Bausparkassen vom 6. Juni 1931 (zitiert: dVAG), mit seitherigen Abänderungen[5].
— Verordnung zur Vereinheitlichung der Versicherungsaufsicht vom 28. Februar 1943 (zitiert: VereinheitlichungsVO)[6].
— Gesetz über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen vom 31. Juli 1951, samt Durchführungsverordnungen[7].

3. *Belgien*[8] erließ die ersten gesetzlichen Bestimmungen über die Versicherungsaufsicht im Jahre 1903. Das Gesetz unterstellte nur diejenigen Gesellschaften der Aufsicht, welche das Haftpflichtrisiko der Betriebsinhaber für Unfälle ihrer Arbeiter übernahmen. Später wurde die Aufsicht auch auf die Lebensversicherung und andere Branchen ausgedehnt, aber auch heute noch sind nur einzelne davon aufsichtspflichtig, nämlich:

— Lebensversicherung (inklusive Volks- und Gruppenversicherung) und Rentenversicherung,
— obligatorische Alters- und Hinterlassenenversicherung der Angestellten,
— Arbeitsunfallversicherung,
— Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung.

Allerdings sind seit einiger Zeit Bestrebungen im Gange, die Aufsicht auf alle Branchen auszudehnen[9]. Es gelten folgende Gesetze:

— Loi du 25 juin 1930 relative au contrôle des entreprises d'assurances sur la vie (zitiert: Loi).
Arrêté Royal du 17 juin 1931 portant règlement général du contrôle des entreprises d'assurances sur la vie, modifié par l'arrêté du Régent du 26 septembre 1946.

---

[5] Gesetz vom 6. Juni 1931, siehe RGBl. I S. 315, Abänderung vom 5. März 1937, siehe RGBl I S. 269, Abänderung vom 19. November 1937, siehe RGBl I S. 1300.

[6] VereinheitlichungsVO vom 28. Februar 1943, siehe RGBl I S. 133.

[7] Gesetz vom 31. Juli 1951, siehe BGBl I S. 480.

[8] Vergl. dazu van *Dievoet; Christian de Miomandre* et *Georges Minet, Assurance obligatoire; Christian de Miomandre, La Protection de l'Epargne.*

[9] Vergl. dazu *van Dievoet; Christian de Miomandre, La Généralisation du Contrôle.*

— Loi du 15 décembre 1934 et Arrêté d'exécution du 12 mai 1938 relatives au contrôle des sociétés de capitalisation opérant sans tirage au sort.
— Loi du 7 janvier 1936 et Arrêté d'exécution du 30 juin 1936 relatives au contrôle des opérations de prêts hypothécaires.
— Loi du 18 juin 1930 relative à l'assurance obligatoire de le retraite des employés privés et des survivants.
— Lois coordonnées du 28 septembre 1931 et Arrêtés d'exécution coordonnés du 7 décembre 1931 relatives à l'assurance des dommages résultant des accidents du travail.
— Arrêté du Régent du 14 novembre 1947, modifié le 18 juillet et 20 décembre 1949 relatif à l'agréation et au contrôle des entreprises et établissements d'assurances couvrant les responsabilités civiles soumises au contrôle de l'Etat (zitiert: Arrêté).

Das grundlegende Gesetz ist dasjenige über die Lebensversicherung und das modernste dasjenige über die Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung. Sie sind typisch für die gesamte Versicherungsaufsicht in Belgien und werden hier dargestellt.

4. *Der Aufsicht unterliegen in der Schweiz grundsätzlich alle Privatunternehmungen auf dem Gebiete des Versicherungswesens* (sVAG 1 I), also inländische und ausländische und alle Branchen. Es gelten aber folgende Ausnahmen:

a) Vereine mit örtlich beschränktem Geschäftsbetrieb, wie Krankenkassen, Sterbevereine, etc., fallen nicht unter Aufsicht (sVAG 1 II)[10]; ebensowenig nach der Praxis der Aufsichtsbehörde Versicherungskassen mit personell beschränktem Geschäftsbetrieb. Die Krankenkassen unterstehen jedoch der Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherung.

b) Die öffentlichrechtlichen Versicherungsunternehmungen unterstehen nicht der Aufsicht (sVAG 1 I und V). Es betrifft dies hauptsächlich die kantonalen Brandversicherungsanstalten, die schweizerische Unfallversicherungsanstalt in Luzern, die Alters- und Hinterlassenenversicherung, die Militärversicherung, die Beamtenpensionskassen, etc. Sie werden von verschiedenen Behörden beaufsichtigt, je nach ihrer Organisation.

c) Hypothekenversicherung wird meist nur von Banken betrieben. Es genügt die Aufsicht über die Banken, so daß eine besondere Versicherungsaufsicht über diesen Zweig wegfällt.

5. In *Deutschland werden beaufsichtigt:*

a) Die *Privatunternehmungen,* die den Betrieb von Versicherungsgeschäften zum Gegenstand haben (dVAG 1), und zwar große und

[10] Vergl. dazu *Dubois* 34—42.

kleinere. Der Bundesminister für Wirtschaft kann allerdings auf Antrag des Bundesaufsichtsamtes die Aufsicht über private Unternehmungen von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung auf die zuständigen Landesbehörden mit Zustimmung der Landesregierung übertragen (Gesetz vom 31. Juli 1951, § 3 I).

b) Die *öffentlichrechtlichen Wettbewerbs-Versicherungsunternehmungen*[11], die über den Bereich eines Landes hinaus tätig sind (Gesetz vom 31. Juli 1951, § 2 III). Jedoch kann die Fachaufsicht[12] über solche, die ihre Tätigkeit auf ein Land beschränken, auf Antrag der zuständigen Landesregierung ebenfalls vom Bundesaufsichtsamt übernommen werden (Gesetz vom 31. Juli 1951, § 4 I). Es kann sogar, wenn die beteiligten Landesregierungen es beantragen, die Fachaufsicht über andere öffentlichrechtliche Versicherungsunternehmungen, also nicht Wettbewerbsunternehmungen, auf das Bundesaufsichtsamt übertragen werden (Gesetz vom 31. Juli 1951, § 4 II).

Ausgenommen von der Aufsicht sind folgende Versicherungszweige:

a) Hypothekenschutzversicherung (dVAG 1 III). Sie wird ausschließlich von Banken betrieben. Es genügt die über die Banken geübte Aufsicht.

b) Kursverlust-, Transport- und Rückversicherung, jedoch nur dann, wenn sie nicht von Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit (VVaG) betrieben wird (dVAG 148). Der Grund dafür ist die große Geschäftserfahrung derjenigen Personen, die diese Versicherungen abschließen. Sie können selbst ihre Interessen wahren und bedürfen des Schutzes durch den Staat nicht. Die Motive, aus welchen der Staat die übrigen Versicherungszweige beaufsichtigt (vorn 14 ff.), gelten für die drei erwähnten nicht.

Indessen kann der Bundesminister für Wirtschaft die Aufsicht auch auf Unternehmungen, die Kursverlust-, Transport- oder Rückversicherung betreiben, ausdehnen oder einzelne Bestimmungen des Aufsichtsgesetzes auch für sie anwendbar erklären (dVAG 148). Zudem wurden durch die Verordnung vom 2. Dezember 1931[13] die Rückversicherungsunternehmungen der Aufsicht unterworfen, soweit sie Rückversicherung von Risiken aus aufsichtspflichtigen Branchen betreiben.

---

[11] Öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmungen sind solche öffentlich-rechtliche Unternehmungen, bei denen das Versicherungsverhältnis wie bei privaten Unternehmungen auf Vertrag beruht. Vergl. *Büchner* 40.

[12] Von der Fachaufsicht zu unterscheiden ist die Dienstaufsicht. Sie wird stets, also auch wenn die Fachaufsicht dem Bundesaufsichtsamt übertragen ist, von den Landesbehörden ausgeübt. Zu ihr gehört alles, was organisatorisch-verwaltungsrechtlicher Natur ist (Anstellung und Entlassung von Beamten, Genehmigung des Budgets, Satzungsänderung, Errichtungs- und Auflösungsbeschluß, etc.). Vergl. dazu *Gierke* 86 ff.

[13] Verordnung über die Beaufsichtigung der inländischen privaten Rückversicherungsunternehmungen vom 2. Dezember 1931, RGBl I S. 696.

Die Motorfahrzeug- und Fahrradversicherung gilt nicht als Transportversicherung und untersteht deshalb der Aufsicht (dVAG 148 II).

## II. Die Entstehung einer Versicherungsunternehmung, die Bewilligung

A. Eine Versicherungsunternehmung entsteht gemäß den Gründungsbestimmungen für Aktien- oder Gegenseitigkeitsgesellschaften. Andere Gesellschaftsformen oder Einzelversicherer werden zugelassen, wenn sie nach Ansicht der Aufsichtsbehörde genügende Sicherheit bieten. Das *Gründungsverfahren* ist im allgemeinen dasselbe, wie es beim Normativsystem dargestellt wurde (vorn 46/47). Das Gesetz schreibt aber regelmäßig keine Mindestkapitalien oder festen Kautionen vor. Es liegt im Ermessen der Aufsichtsbehörde, für den Einzelfall bestimmte Sicherheiten zu verlangen, wie Gründungskapitalien, Kautionen oder anderes. Auch andere Anforderungen, welche zur Sicherung der künftigen Versicherten geboten erscheinen, kann sie an die zu gründende Unternehmung stellen, z. B. Anwendung bestimmter technischer Grundlagen, Aufstellung eines bestimmten Geschäftsplanes. Ist das Gründungsverfahren durchgeführt, so wird die Gesellschaft ins Handelsregister eingetragen, womit sie das Recht der Persönlichkeit erhält. Den Geschäftsbetrieb darf sie aber erst aufnehmen, wenn sie die besondern Bedingungen erfüllt und die Aufsichtsbehörde ihr die *Geschäftsbewilligung* erteilt hat. Die Aufsichtsbehörde darf nur solche besondere Bedingungen an die Erteilung der Bewilligung knüpfen, welche ihr für die dauernde Erhaltung der Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft notwendig erscheinen. Sie hat sich also nur vom Gedanken an das Interesse der Versicherten der zu gründenden Gesellschaft leiten zu lassen und dabei den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit zu achten. Eine Prüfung des Bedürfnisses z. B. darf sie nicht vornehmen. Werden die aus diesen Überlegungen von der Aufsichtsbehörde gestellten Bedingungen von der neuen Gesellschaft erfüllt, dann muß ihr die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb erteilt werden. Dies ist ein Unterschied zum Konzessionsprinzip (hinten 80—90).

B. 1. Um in der Schweiz Geschäfte betreiben zu können, bedürfen die privaten Versicherungsunternehmungen der Bewilligung des Bundesrates (sVAG 2, 3). Voraussetzungen für die Bewilligung sind:

a) Es sind dem Bundesrat die Grundbestimmungen der Unternehmung (Statuten, finanzielle Grundlagen) und die allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife einzureichen. Aktiengesellschaften haben insbesondere die Anzahl und den Nennwert der gezeichneten Aktien und den darauf einbezahlten Betrag zu nennen, Gegenseitigkeitsgesellschaften die näheren Bestimmungen eines allfälligen Grün-

dungsfonds und die Haftungsverhältnisse der Mitglieder (sVAG 2, Ziff. 1).

b) Lebensversicherungsgesellschaften haben dem Bundesrat die Grundlagen für die Prämienberechnung (Mortalitätstafeln, Zinsfuß, etc.) und die Zuschläge zur Deckung der Betriebskosten, sowie die Grundlagen und Methoden der Reserverechnung und für die Prämienüberträge mitzuteilen (sVAG 2, Ziff. 2 a).

c) Die Unfallversicherungsgesellschaften haben dem Bundesrat ebenfalls die allgemeinen technischen Grundlagen, Umfang und Art der Haftung für Kapital und Renten, sowie die Methode der Reserverechnung und Prämienüberträge vorzulegen (sVAG 2, Ziff. 2 b).

d) Die Schadensversicherungsgesellschaften haben die Grundsätze für die Reserverechnung und die Prämienüberträge bekanntzugeben (sVAG 2, Ziff. 2 c).

e) Ausländische Unternehmungen haben nachzuweisen, daß sie rechts- und handlungsfähig sind. Sie haben in der Schweiz ein Hauptdomizil und einen Generalbevollmächtigten zu bezeichnen (sVAG 2, Ziff. 3; Kautionsgesetz 12, 13; AufsichtsVO 47—51).

f) Jede Versicherungsgesellschaft hat für Streitigkeiten aus ihren Versicherungsverträgen entweder den Gerichtsstand des Wohnortes des Klägers anzuerkennen oder in jedem Kanton, in welchem sie tätig wird, ein Rechtsdomizil zu bezeichnen (sVAG 2, Ziff. 4).

g) Die gesuchstellende Unternehmung hat sich als juristische Person zu konstituieren (Aktiengesellschaft, Genossenschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung). Einzelpersonen werden regelmäßig als Versicherer nicht zugelassen, wegen der begrenzten Existenzdauer und der geringeren Sicherheit, die sie gegenüber den Versicherten bieten. Eine Ausnahme bilden die Lloyd's Underwriters, die seit 1947 die Geschäftsbewilligung besitzen. Sie müssen besonderen Erfordernissen genügen[14].

h) Alle Unternehmungen, mit Ausnahme der Rückversicherer, müssen eine Kaution hinterlegen (sVAG 2, Ziff. 5), und zwar für jede betriebene Branche eine besondere (Kautionsgesetz 1). Der Betrag der Kaution wird von der Aufsichtsbehörde im Rahmen des Gesetzes festgelegt (Kautionsgesetz 3; AufsichtsVO 29—46).

i) Eine Versicherungsunternehmung darf keine andern Geschäfte betreiben und dieselbe Gesellschaft darf nicht gleichzeitig Lebens- und Schadensversicherung betreiben.

Die Aufsichtsbehörde prüft die Gesuche um Bewilligung des Geschäftsbetriebes; insbesondere prüft sie, ob die vorn erwähnten Vor-

[14] Bundesratsbeschluß vom 31. Oktober 1947 betreffend die Konzessionierung von Lloyd's London.

aussetzungen erfüllt sind und ob die dauernde Solvabilität und gute Geschäftsführung gesichert sind. Sie kann von der gesuchstellenden Unternehmung ergänzende Auskünfte verlangen und selbst Ermittlungen anstellen (sVAG 3). Eine Bedürfnisprüfung darf sie aber nicht vornehmen; dies widerspräche der Handels- und Gewerbefreiheit (BV 31). Sind alle Anforderungen erfüllt, so erteilt der Bundesrat die Bewilligung. Sie umfaßt nur die bestimmten in ihr genannten Branchen und schließt keine Garantie des Staates in sich. Aber sie ist zeitlich unbegrenzt und gilt für die ganze Schweiz.

2. In Deutschland können Versicherungsgeschäfte betreiben: Aktiengesellschaften, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Einzelpersonen. Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Einzelversicherer sind selten. Die Aufsichtsbehörde erteilt keine Erlaubnis an Einzelpersonen, da sie nicht genügend Gewähr für die dauernde Erfüllbarkeit der übernommenen Verpflichtungen bieten[15]. Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung entstehen durch Eintrag ins Handelsregister. Der Eintrag wirkt konstitutiv für die Erlangung der Rechtspersönlichkeit. Der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit dagegen entsteht durch die Erlaubnis der Aufsichtsbehörde, als solcher Geschäfte betreiben zu dürfen (dVAG 15). Durch diese Erlaubnis erhält er die Rechtspersönlichkeit und der Eintrag ins Handelsregister wirkt nur noch deklaratorisch[16].

Jede Versicherungsunternehmung bedarf jedoch zum Geschäftsbetrieb der Erlaubnis der Aufsichtsbehörde (dVAG 5 I). Voraussetzungen dafür sind:

a) Die Unternehmung hat einen Antrag einzureichen (dVAG 5 II), begleitet vom Geschäftsplan, welcher Auskunft zu geben hat über den Zweck und die Einrichtung der Unternehmung und über den beabsichtigten Geschäftsbereich. Beizufügen sind außerdem der Gesellschaftsvertrag oder die Satzung der Unternehmung, die allgemeinen Versicherungsbedingungen (dVAG 5 II und III, 10) und weitere Angaben, wie: Die Grundsätze für die Vermögensanlage, ob nur Direkt- oder auch Rückversicherung betrieben werden soll, etc. (dVAG 9). Lebensversicherungsunternehmungen und auch Kranken- und Unfallversicherungsgesellschaften haben der Aufsichtsbehörde die Tarife, sowie die Grundsätze für die Berechnung der Prämien und der Prämienreserve (Zinsfuß, Zuschläge, Mortalitäts- und Invaliditätstafeln, etc.) mitzuteilen (dVAG 11, 12).

b) Die Unternehmung muß alle besondern, von der Aufsichtsbehörde

---

[15] Vergl. *Gierke* 3/4.

[16] Vergl. *Gierke* 25.

gestellten Bedingungen erfüllen, z. B. angemessene Sicherheit stellen (dVAG 8 III) und bestimmte Kapitalien besitzen (dVAG 8 I Ziff. 2).

c) Die Inhaber und Geschäftsleiter müssen ehrbar, fachlich genügend vorbereitet sein und für den Geschäftsbetrieb die nötigen Eigenschaften und Erfahrungen besitzen (dVAG 8 I Ziff. 1).

d) Die Unternehmung muß, wenn sie Versicherung auf Gegenseitigkeit betreiben will, die Rechtsform des Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit annehmen (dVAG 7 I, 15 ff.) und, wenn sie Lebens-, Unfall-, Haftpflicht-, Feuer- oder Hagelversicherungsverträge abschließen will, die Rechtsform der Aktiengesellschaft oder des Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit wählen (dVAG 7 II).

Die Aufsichtsbehörde prüft, ob alle diese Voraussetzungen vorliegen und erteilt, wenn sie zu einem positiven Ergebnis kommt, die Erlaubnis. Sie muß die Erlaubnis erteilen, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind (dVAG 8 I), denn sie erteilt eine einfache Polizeibewilligung und keine Konzession. Es gilt das Prinzip der Gewerbefreiheit (Grundgesetz 12). Die Bedürfnisprüfung, wie sie seit 1937 vorgesehen war, ist weggefallen[17]. Der Entscheid der Aufsichtsbehörde kann auf verwaltungsgerichtlichem Wege angefochten werden[18].

Ausländische Unternehmungen stehen den deutschen grundsätzlich gleich[19]. Um vom Bundesminister für Wirtschaft zum Geschäftsbetrieb zugelassen zu werden, haben sie jedoch, außer den erwähnten, noch folgende Voraussetzungen zu erfüllen (dVAG 105, 106):

a) Das Bundesaufsichtsamt muß in einem Gutachten bestätigen, daß keine Gründe zur Versagung der Erlaubnis vorliegen.

b) Die Unternehmung hat nachzuweisen, daß sie an ihrem Sitze rechts-, handlungs-, partei- und prozeßfähig ist.

c) Die Unternehmung muß in Deutschland eine Niederlassung unterhalten und einen Hauptbevollmächtigten bestellen, der in Deutschland wohnt.

Öffentliche Versicherungsunternehmungen bedürfen der Erlaubnis des Bundesaufsichtsamtes nicht. Sie werden von den Ländern oder andern Gebietskörperschaften geschaffen und zum Geschäftsbetrieb zugelassen. Ihre Satzungen sind dem Bundesminister für Wirtschaft zur Genehmigung vorzulegen und nur die laufende Fachaufsicht obliegt dem Bundesaufsichtsamt[20].

3. In Belgien sind folgende Voraussetzungen zur Erlangung der Betriebsbewilligung zu erfüllen:

---

[17] Vergl. dazu *Schattschneider* 194 ff., besonders 198.
[18] Vergl. dazu *Schattschneider* 134 ff., 234 ff. und *Büchner* 39, 44. Hinten 86/87.
[19] Vergl. dazu *Bánde* 51/52.
[20] Vergl. *Gierke* 86—91.

a) Die Unternehmung muß die Rechtsform der Aktiengesellschaft, des Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit oder der Genossenschaft besitzen (Loi 2, Ziff. 1; arrêté 3). Belgische und ausländische Gesellschaften werden grundsätzlich gleich behandelt, unter Vorbehalt des Gegenrechts im ausländischen Staat (Loi 15; arrêté 4). Einzelversicherer sind ausgeschlossen. Eine Ausnahme besteht nur für Lloyd's Underwriters, die unter besonderen Bedingungen zur Motorfahrzeugversicherung zugelassen werden (Arrêté du Régent du 5 octobre 1948 fixant les conditions d'agréation et de contrôle du groupe de Lloyds de Londres pour l'assurance des responsabilités soumises au contrôle de l'Etat). Sie haben einen Generalbevollmächtigten zu bezeichnen, der neben allen Mitgliedern von Lloyd's solidarisch haftet und sie vor den belgischen Gerichten und Behörden vertritt. Domizil verzeigen die Underwriters beim Generalbevollmächtigten und anerkennen den belgischen Gerichtsstand. Der Generalbevollmächtigte führt die Gesamtrechnung, hinterlegt die Globalkaution von bfrs. 1 000 000 und den Globalbetrag für die Reserven von bfrs. 500 000. Die Underwriters sind verpflichtet, in Belgien genügende Reserven zur Deckung aller Schäden zu äufnen. Die Kaution, das Globaldepot für die Reserven und die von den einzelnen Mitgliedern angesammelten Reserven haften solidarisch für alle von Lloyd's in Belgien eingegangenen Verpflichtungen.

b) Die Gesellschaft muß ein Grundkapital, resp. einen Gründungsfonds von mindestens bfrs. 5 000 000 besitzen (Loi 6, 14; arrêté 3).

c) Die Gesellschaft muß eine Kaution hinterlegen, die nach Versicherungszweigen abgestuft ist. Sie ist je nach dem Geschäftsgang zu ergänzen (Loi 17; arrêté du 17 juin 1931, Art. 21—26; arrêté 8, 9). Die Kaution ist in bar oder in bestimmten Werten bei der Caisse des Dépots et Consignations zu hinterlegen.

d) Für Genossenschaften und Gegenseitigkeitsgesellschaften stellen die Gesetze besondere Anforderungen auf betreffend Statuteninhalt, Publizität, Rechnungsführung, Haftung der Leiter, Ein- und Austritt der Mitglieder, etc. (Loi 7—14; arrêté 3 II und III).

e) Eine ausländische Gesellschaft hat in Belgien eine Niederlassung zu errichten und einen Generalbevollmächtigten zu ernennen, der in Belgien wohnen muß. Sie hat die Kompetenz der belgischen Gerichte anzuerkennen und für ihr belgisches Geschäft gesondert Buch zu führen (Loi 15; arrêté du 17 juin 1931, Art. 7; arrêté 4).

f) Schließlich muß die Gesellschaft, welche sich um die Bewilligung bewirbt, ein entsprechendes Gesuch an das Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten richten. Dem Gesuch sind folgende Dokumente beizufügen:

— Die Statuten.
— Für ausländische Gesellschaften der Beweis, daß sie zum Versicherungsgeschäft in ihrem Heimatstaat zugelassen sind.
— Alle Dokumente zur Darstellung der finanziellen Situation der Gesellschaft (Rechnung, Bilanz, Aufstellung der Reserven und der Werte, in welchen sie angelegt sind, etc.).
— Die Rechnungsgrundlagen der Lebensversicherungsgesellschaften (Mortalitäts- und Invaliditätstafeln, Zinsfuß, etc.) zur Berechnung der Nettoprämien, Belastungen, Reserven, Rückkaufs- und Umwandlungswerte und Gewinnbeteiligungen.
— Die allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife.
— Die Angabe der Rückversicherungsverhältnisse und der Rückversicherer.
— Die Angabe ihrer übrigen Tätigkeit, wenn sie nicht ausschließlich aufsichtspflichtige Versicherungsbranchen betreibt (Loi 3; arrêté du 17 juin 1931, Art. 1—4; arrêté 6).

Die Aufsichtsbehörde prüft die vorgelegten Dokumente und kann jede weitere Auskunft verlangen (Loi 3; arrêté du 17 juin 1931, Art. 5; arrêté 6). Die Bewilligung selbst wird vom König erteilt, auf Antrag der Aufsichtsbehörde und nach Anhörung der Commission des Assurances privées (Loi 4; arrêté du 17 juin 1931, Art. 1; arrêté 1).

### III. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes

A. Die Vorschriften sind analog wie beim System der Normativbestimmungen (vorn 37) und beim Publizitätssystem (vorn 49/50). Vor allem ist der Aufsichtsbehörde mitzuteilen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung sich ändern. Die Vorschriften brauchen jedoch nicht so detailliert zu sein, da die *Aufsichtsbehörde die näheren Bestimmungen erläßt* — je nach der Wirtschaftslage und dem Einzelfall verschieden — über die zu äufnenden Reserven, über die Methoden zu deren Berechnung, über die zulässigen Werte, in welchen die Reserven angelegt werden müssen, über das Verhältnis der Werte unter einander und über ihre Hinterlegung. Sie kann auch im Detail bestimmen, worüber der jährliche Rechenschaftsbericht Auskunft zu geben hat, nach welchem Schema die Buchhaltung zu führen, sowie die Jahresrechnung und die Bilanz aufzustellen und welche weitern Angaben ihr einzureichen sind. Im übrigen kann sie jederzeit alle Bücher und Dokumente der Gesellschaften besichtigen, Auskunft verlangen und Sachverständige beiziehen. Sie wacht über die Einhaltung des Geschäftsplanes, der allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife und kann diesbezügliche Weisungen an die Gesellschaften erlassen. Sie ist nicht auf eine

formelle Kontrolle beschränkt, sondern kann materiell auf die Versicherungsgesellschaften einwirken, um ihre dauernde Solvabilität zu gewährleisten.

B. 1. Die schweizerische Aufsichtsbehörde überwacht den ganzen Geschäftsbetrieb einer Unternehmung (sVAG 9 I). Dabei gilt das Prinzip der Einheit einer Gesellschaft, d. h. jede Gesellschaft wird als Ganzes beaufsichtigt, also auch für die Zweige, die sonst nicht unter Aufsicht fallen würden (vorn 60).

a) Jede Veränderung in den Verhältnissen einer Unternehmung, die als Voraussetzungen für die Bewilligung des Geschäftsbetriebes aufgezählt wurden, ist der Aufsichtsbehörde sofort bekannt zu geben (sVAG 4, 8, 9 I). Sie darf erst in Kraft gesetzt werden, nachdem sie genehmigt worden ist. Es betrifft dies vor allem die allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife, die Regeln über die Reserveberechnung und Bewertung der Anlagen, die Drucksachen (Prospekte, Antragsformulare, Policenformulare, Quittungen, etc.). Die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde hat keine zivilrechtliche Wirkung, jedoch zieht der Mangel der Genehmigung administrative Sanktionen für die Unternehmung nach sich.

b) Die von den Gesellschaften zu hinterlegenden Kautionen dienen:
— Zur Sicherstellung der Forderungen aus Versicherungsverträgen, die von der Gesellschaft in der Schweiz zu erfüllen sind;
— zur Sicherung der öffentlichrechtlichen Forderungen des Bundes und der Kantone, soweit sie sich aus der Aufsichtsgesetzgebung ergeben (Kautionsgesetz 2).

Die Kautionen sind in schweizerischen, auf schweizerische Währung lautenden Werten zu bestellen (AufsichtsVO 30). Es sind nur bestimmte Werte zugelassen (AufsichtsVO 30, 12, 15), die bei der schweizerischen Nationalbank zu hinterlegen sind (Kautionsgesetz 5; AufsichtsVO 34). Schweizerische Lebensversicherungsgesellschaften haben eine Kaution von sFr. 20 000 und einen oder mehrere Sicherungsfonds zu errichten (AufsichtsVO 45 II; Sicherstellungsgesetz 1). Durch den Sicherungsfonds werden die Ansprüche aus den von der Gesellschaft abgeschlossenen Lebensversicherungen sichergestellt. Er muß demnach einen Betrag erreichen, der gleich ist der Summe:
— Des geschäftsplanmäßig berechneten Deckungskapitals für die laufenden Versicherungen, nach Abzug der darauf gewährten Darlehen und Vorauszahlungen und der ausstehenden und gestundeten Prämien,
— plus der Rückstellung für schwebende Versicherungsleistungen,
— plus der den einzelnen Versicherungsnehmern gutgeschriebenen Gewinnanteile,

— plus eines angemessenen Zuschusses (Sicherstellungsgesetz 3; AufsichtsVO 3, 4, 5).

Der Sicherungsfonds ist ein Depot wie die Kaution, aber er unterscheidet sich von einer Kaution dadurch, daß die Werte des Sicherungsfonds in den Händen des Deponenten verbleiben. Es sind nur bestimmte Werte zulässig, die in ein spezielles „Register des Sicherungsfonds" eingetragen werden (Sicherstellungsgesetz 7; AufsichtsVO 12, 20). Über die im Register eingetragenen Werte kann nur mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde verfügt werden (Sicherstellungsgesetz 8; AufsichtsVO 27). Die zum Sicherungsfonds gehörenden Werte sind getrennt vom übrigen Vermögen der Gesellschaft zu verwahren (Sicherstellungsgesetz 13; AufsichtsVO 25). Die Sicherungsfonds werden von der Aufsichtsbehörde regelmäßig kontrolliert (Sicherstellungsgesetz 9; AufsichtsVO 1—28). Ausländische Lebensversicherungsgesellschaften haben eine Kaution zu leisten, deren Betrag nach denselben Regeln berechnet wird, wie der Sicherungsfonds schweizerischer Gesellschaften (Kautionsgesetz 3; AufsichtsVO 40, 3). Schweizerische Unfall- und Schadensversicherungsgesellschaften haben fixe Kautionen zu leisten, deren Betrag von Fall zu Fall von der Aufsichtsbehörde festgelegt wird (Kautionsgesetz 3; AufsichtsVO 29, 45). Es sind bestimmte Minimalbeträge vorgeschrieben (AufsichtsVO 42), jedoch kann die Aufsichtsbehörde aus besonderen Gründen eine Erhöhung der Kaution verlangen bis zum Betrag, welcher der Hälfte der im letzten Rechnungsjahr in der Schweiz eingenommenen Prämien entspricht (AufsichtsVO 46, 41). Ausländische Unfall- und Schadensversicherungsgesellschaften haben Kautionen zu leisten nach der Höhe ihrer jährlichen Prämieneinnahmen in der Schweiz. Eine minimale Anfangskaution von fixem Betrag muß aber immer vorhanden sein (AufsichtsVO 41, 42).

c) Alljährlich hat jede Versicherungsunternehmung der Aufsichtsbehörde einen Rechenschaftsbericht einzureichen. Er hat über jede betriebene Branche detaillierte Angaben zu enthalten betreffend:

— Versicherungsbestand zu Anfang und am Schluß des Rechnungsjahres,
— territoriale Ausdehnung des Versicherungsbetriebes,
— Zuwachs und Austritte bei der Lebensversicherung,
— Prämieneinnahme und Versicherungsverpflichtungen bei den Unfall- und Schadensversicherungen,
— die Zahl der im Rechnungsjahr eingetretenen Schadenfälle und die dafür bezahlten oder reservierten Beträge,
— das Verhältnis der Sterbefälle zur Mortalitätserwartung bei der Lebensversicherung,

— die Verhältnisse der Rückversicherung (sVAG 5, Ziff. 1—5).
Der Rechenschaftsbericht ist nach einheitlichem Muster zu erstellen.

d) Mit dem Rechenschaftsbericht ist die Jahresrechnung einzureichen, die ebenfalls nach einheitlichem Muster aufzustellen ist. Sie enthält die Gewinn- und Verlustrechnung und die Bilanz, wobei besonders die Reserven und die sie repräsentierenden Werte detailliert aufzuführen sind (sVAG 6). Über ihre Sicherungsfonds haben die inländischen Lebensversicherungsgesellschaften gesondert Bericht zu erstatten (AufsichtsVO 1). Die Bilanzen sind im schweizerischen Handelsamtsblatt zu veröffentlichen (sVAG 6 IV).

e) Mit dem Rechenschaftsbericht sind der Aufsichtsbehörde auch statistische Angaben mitzuteilen, welche die laufenden Versicherungen, die eingenommenen Prämien und die fällig gewordenen Versicherungsbeträge betreffen (sVAG 7).

f) Die Aufsichtsbehörde überwacht auch den Anwerbebetrieb der Versicherungsunternehmungen. Nettokostenberechnungen und besondere Vergünstigungen sind im Anwerbebetrieb der Lebensversicherungsgesellschaften verboten (Bundesratsbeschluß über den Anwerbebetrieb der Lebensversicherungsgesellschaften in der Schweiz vom 11. September 1931). Umwandlungs- und Rückkaufwerte von Lebensversicherungen kann jeder Versicherte von der Aufsichtsbehörde nachprüfen lassen (sVVG 91 II, 92 II). Reklamationen Privater gegen Versicherungsunternehmungen oder Agenten werden von der Aufsichtsbehörde geprüft. Der Private hat aber keinen Anspruch auf eine Untersuchung oder auf Auskunft, denn die Aufsichtsbehörde übt keine richterlichen Funktionen aus.

2. Auch die deutsche Aufsichtsbehörde überwacht den ganzen Geschäftsbetrieb der Versicherungsunternehmungen (dVAG 81 I). Dies ist eine Verwaltungstätigkeit gegenüber den Versicherungsunternehmungen und ihren Versicherungsvermittlern. Nur ausnahmsweise darf die Aufsichtsbehörde in den privatrechtlichen Gehalt der Versicherungsverträge eingreifen, nämlich nur dann, wenn ihr für die Wahrung der Interessen der Versicherten eine Änderung des Geschäftsplanes, unter Umständen sogar mit Wirkung für bestehende Versicherungsverhältnisse, notwendig erscheint (dVAG 81 a)[21].

a) Der § 81 dVAG enthält die Generalklausel für die Aufsichtsmaßnahmen. Namentlich kann das Bundesaufsichtsamt untersagen, daß Darlehensgeschäfte und Versicherungsabschlüsse verbunden werden, soweit die Versicherungssumme das Darlehen übersteigt, daß dem Versicherungsnehmer in irgend einer Form Sondervergütungen gewährt oder daß Begünstigungsverträge abgeschlossen werden. Auch Maß-

[21] Vergl. dazu *Schattschneider* 117—124 und Gierke 8—21.

nahmen gegen unlauteren Wettbewerb und die Abonnentenversicherung betreffend gehören dazu[22]. Nach Art. 3 der Durchführungsverordnung vom 21. April 1936 kann die Aufsichtsbehörde auf Grund von dVAG 81 einen „Sonderbeauftragten zur Wahrung der Belange der Versicherten" ernennen und ihm alle Rechte und Befugnisse übertragen, die den Organen der Unternehmung zustehen[23].

b) Jede Änderung des Geschäftsplanes muß der Aufsichtsbehörde angezeigt und darf erst in Kraft gesetzt werden, wenn sie genehmigt worden ist (dVAG 13). Für die Genehmigung einer Geschäftsplanänderung gelten analog die Vorschriften für die Erteilung der Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb (dVAG 5—12; vorn 64/65).

c) Zum Erwerb von Grundstücken bedürfen Versicherungsunternehmungen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Eine Ausnahme gilt nur, wenn sie die Grundstücke beliehen haben und im Zwangsversteigerungsverfahren erwerben (dVAG 54).

d) Die Bücher einer Versicherungsunternehmung sind jährlich abzuschließen. Für jedes Geschäftsjahr sind ein Rechnungsabschluß und ein Jahresbericht, der die Verhältnisse der Unternehmung und ihre Entwicklung darstellt, der Aufsichtsbehörde einzureichen (dVAG 55 I). Besondere Vorschriften können erlassen werden über die Art, wie die Bücher zu führen sind, und das Bundesaufsichtsamt kann Art und Form der ihm einzureichenden Rechnungsabschlüsse und Jahresberichte bestimmen (dVAG 55 II). Rechnungsabschluß und Jahresbericht sind auch den Versicherten auf deren Verlangen mitzuteilen und zu veröffentlichen (dVAG 55 III). Sie bilden die Grundlage für die Beurteilung der Solidität einer Unternehmung und können jederzeit von der Aufsichtsbehörde auf ihre Richtigkeit nachgeprüft werden (dVAG 83)[24].

e) Jede Versicherungsunternehmung hat ihren Rechnungsabschluß unter Einbeziehung der Buchführung und des Jahresberichts, soweit er den Rechnungsabschluß erläutert, durch einen Revisor (Abschlußprüfer) prüfen zu lassen. Diese obligatorische Revision soll den formell richtigen Abschluß der Rechnung, die materiell ordnungsgemäße Buchführung und Bilanzierung, sowie die Einhaltung der bezüglichen Vorschriften ergeben (dVAG 57). Der Revisor wird vom Aufsichtsrat der Unternehmung mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde bestimmt (dVAG 58, 59). Er kann in alle Dokumente der Unternehmung und

---

[22] Vergl. dazu *Schattschneider* 112 ff und *Gierke* 8—21.

[23] Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen und Bausparkassen vom 21. April 1936 (RGBl I S. 376). Vergl. dazu auch *Schattschneider* 127—130.

[24] Vergl. dazu und zu den Vorschriften der Revision *Ackermann* und *Hax* 246 ff.

in die Kasse Einsicht nehmen, soweit dies für die Revision nötig ist, und weitere Auskünfte verlangen (dVAG 60). Das Ergebnis der Prüfung hat er in einem schriftlichen Revisionsbericht niederzulegen und, wenn keine Einwendungen zu machen sind, ist dieser mit einem Bestätigungsvermerk zu versehen, daß Buchführung, Rechnungsabschluß und Jahresbericht, soweit er den Rechnungsabschluß erläutert, den gesetzlichen Vorschriften entsprechen (dVAG 61, 62). Der Revisor ist zu Objektivität und Verschwiegenheit verpflichtet und hat für von ihm verursachten Schaden Ersatz zu leisten (dVAG 63).

Die Aufsichtsbehörde kann jederzeit die Revision nachprüfen oder daran teilnehmen (dVAG 83, 84).

f) Jährlich haben die Lebensversicherungsunternehmungen gemäß den Angaben im Geschäftsplan (dVAG 11; vorn 64) die Prämienreserven (Deckungsrücklagen) zu berechnen (dVAG 65). Die entsprechenden Beträge sind dem *Prämienreservefonds* (Deckungsstock) zuzuführen. Soweit im Ausland zugunsten bestimmter Versicherungen eine besondere Sicherheit aus den eingenommenen Prämien gestellt werden muß, kann die Zuführung zum Prämienreservefonds unterbleiben (dVAG 66 I—IV). Die Bestände des Fonds sind in bestimmten Werten anzulegen, in ein Verzeichnis einzutragen und gesondert von allem übrigen Vermögen aufzubewahren und zu verwalten (dVAG 68, 69, 66 V—VII).

Zur Überwachung des Prämienreservefonds sind ein Treuhänder und ein Stellvertreter für ihn durch den Aufsichtsrat der Unternehmung mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde zu bestellen (dVAG 70, 71). Die Bestände des Fonds sind unter Mitverschluß der Unternehmung und des Treuhänders zu verwahren und so sicherzustellen, daß nur mit Zustimmung des Treuhänders darüber verfügt werden kann (dVAG 72).

Die Aufsichtsbehörde kann jederzeit die Geschäftsführung und Vermögenslage einer Unternehmung daraufhin überprüfen, ob die vorgeschriebenen Reserven vorhanden und vorschriftsgemäß angelegt und verwaltet sind (dVAG 83 I).

Die Mittel des Prämienreservefonds dürfen nur verwendet werden für Zahlungen wegen Eintritts des Versicherungsfalles, Rückkaufs, sonstiger Beendigung des Versicherungsverhältnisses oder wegen Änderung des Geschäftsplanes. Dem Fonds dürfen nur die Beträge entnommen werden, welche ihm für den betreffenden Anspruch tatsächlich zugeführt worden sind. Dies gilt auch für die Zwangsvollstreckung und die Arrestvollziehung (dVAG 77 I, II). Über das Konkursprivileg hinten 79).

g) Alle fünf Jahre einmal soll die Aufsichtsbehörde, wenn möglich unvermutet, die Geschäftsführung und Vermögenslage jeder Versiche-

rungsunternehmung prüfen. Dabei ist festzustellen, ob die Rechnungsabschlüsse und Jahresberichte den Tatsachen entsprechen und mit dem Bücherinhalt übereinstimmen, und ob die vorgeschriebenen Reserven vorhanden und vorschriftsgemäß angelegt und verwaltet sind (dVAG 84, 83 I). Zu diesem Zweck kann die Aufsichtsbehörde in alle Dokumente der Unternehmung Einsicht nehmen und weitere Auskunft verlangen (dVAG 83 II).

h) Ist eine Versicherungsunternehmung an einer andern Unternehmung, die nicht der Aufsicht unterliegt, beteiligt, und ist die Beteiligung nach ihrer Art und ihrem Umfang geeignet, die Versicherungsunternehmung zu gefährden, so kann die Aufsichtsbehörde der Versicherungsunternehmung die Fortsetzung der Beteiligung untersagen (dVAG 82).

Für ausländische Gesellschaften gelten zusätzlich folgende Besonderheiten (dVAG 111)[25]:

— Sie dürfen ihre Geschäfte in Deutschland nur durch Bevollmächtigte abschließen, die auf dem Gebiet der Bundesrepublik oder Westberlins wohnen (dVAG 107).
— Die den Inhabern oder Vertretern deutscher Unternehmungen obliegenden Pflichten sind vom Hauptbevollmächtigten der ausländischen Unternehmung zu erfüllen (dVAG 108).
— Für Klagen gegen die Unternehmung aus dem inländischen Versicherungsgeschäft ist der besondere, ausschließliche Gerichtsstand der Niederlassung in Deutschland gegeben (dVAG 109).
— Die Bestimmungen über die Prämienreserve (vorn 72) und das Konkursprivileg (hinten 79) gelten nur für das deutsche Geschäft der ausländischen Unternehmungen und das Bundesaufsichtsamt bestimmt, wie weit die Vorschriften über die obligatorische Revision (vorn 71/72) anwendbar sind. Für den Prämienreservefonds ausländischer Unternehmungen wird kein Treuhänder bestellt. Das Aufsichtsamt übernimmt dessen Funktion.

3. Die belgische Aufsichtsbehörde hat folgende Funktionen bei der Überwachung des Geschäftsbetriebes (Loi 23; arrêté 10):

a) Änderungen an den für die Bewilligung vorgelegten Dokumenten dürfen erst in Kraft gesetzt werden, nachdem sie vom König, resp. vom Minister für Arbeit und soziale Angelegenheiten genehmigt worden sind (Loi 5; arrêté du 17 juin 1931, Art. 18; arrêté 7).

b) Alle Dokumente (Prospekte, Zirkulare, etc.), die im Publikum verteilt werden, müssen der Aufsichtsbehörde eingereicht werden. Sie dürfen nur bestimmte Angaben über die staatliche Bewilligung enthalten (Arrêté du 17 juin 1931, Art. 6).

---

[25] Vergl. *Gierke* 8—21.

c) Die Versicherungsunternehmungen haben der Aufsichtsbehörde einzureichen:
— Die Bilanz,
— die Gewinn- und Verlustrechnung,
— den Jahresbericht,
— alle Anträge an die statutarische Generalversammlung,
— den Bericht über die finanzielle Situation.

Auf Verlangen der Aufsichtsbehörde ist von den Gesellschaften überdies jedes Dokument vorzulegen, das die Kontrolle der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen ermöglicht (Arrêté du 17 juin 1931, Art. 15, 16, 17; arrêté 11).

d) Den Jahresbericht haben die Gesellschaften selbst zu veröffentlichen und ihn zudem jedem Interessenten zuzustellen (Arrêté du 17 juin 1931, Art. 20). Die übrigen Dokumente publiziert die Aufsichtsbehörde gesamthaft (Loi 26; Arrêté Royal du 5 octobre 1933).

e) Für jede beaufsichtigte Branche ist gesondert Rechnung zu führen. Dies gilt vor allem für gemischte Gesellschaften und für ausländische Unternehmungen. Jedoch haben alle Gesellschaften auf Verlangen der Aufsichtsbehörde über die finanzielle Situation ihres Gesamtgeschäftes Auskunft zu geben. Denn die Aufsicht über eine Branche wäre sinnlos, wenn die Versicherten aus ihr durch Geschäfte aus andern Branchen geschädigt werden könnten. Will man die andern Branchen nicht ebenfalls beaufsichtigen, so muß man wenigstens die finanzielle Gesamsituation der Unternehmung berücksichtigen (Loi 24; arrêté du 17 juin 1931, Art. 9—11; arrêté 11).

f) Alle Dokumente einer Gesellschaft, die ihr belgisches Geschäft betreffen, sind in Belgien aufzubewahren (Arrêté du 17 juin 1931, Art. 14).

g) Den Lebensversicherungsgesellschaften ist jede Spezialvergünstigung auf ihren Prämientarifen verboten (Arrêté du 17 juin 1931, Art. 8; Circulaire no. 54 du 3 mars 1942 aux entreprises d'assurance sur la vie autorisées).

Die beaufsichtigten Versicherungsunternehmungen sind verpflichtet, genügende Reserven anzulegen für die eingetretenen, aber noch nicht regulierten Schäden, sowie für die noch laufenden Risiken. Sie sind nach denselben mathematischen Grundlagen zu berechnen wie die Prämien (Loi 18; arrêté du 17 juin 1931, Art. 27; arrêté 13). Diese Reserven sind in bestimmten vom Gesetz vorgeschriebenen Werten anzulegen. Dabei sind für Verträge in ausländischer Währung ausländische Werte zu wählen (Arrêté du 17 juin 1931, Art. 28, 29; arrêté 14). Das Gesetz stellt detaillierte Vorschriften auf, wie die Anlagewerte zu bewerten und aufzubewahren sind. Sie müssen in Belgien, und zwar bei der

Banque Nationale oder mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde bei einer andern Bank hinterlegt werden. Das Depot muß in seiner Höhe immer dem Stand des Versicherungsgeschäftes angepaßt werden und über die Werte darf die Unternehmung nur mit Einwilligung der Aufsichtsbehörde verfügen (Arrêté du 17 juin 1931, Art. 30—31 octavo; arrêté 13, 14). Die Aufsichtsbehörde kann ihre Einwilligung dazu geben, daß die Reserven für das ausländische Geschäft im Ausland deponiert werden. Dadurch kann sie vermeiden, daß eine Gesellschaft gezwungen wird, ihre Reserven doppelt oder sogar mehrfach hinterlegen zu müssen (Arrêté du 17 juin 1931, Art. 32).

Wenn eine Gesellschaft ihre Versicherten am Gewinn beteiligt, so hat sie dafür einen genauen Verteilungsplan aufzustellen und für die gewinnbeteiligten Verträge gesondert Rechnung zu führen (Loi 21; arrêté du 17 juin 1931, Art. 4, 12).

### IV. Die Auflösung einer Versicherungsunternehmung

A. Auch hier kann auf die Regelung verwiesen werden, wie sie beim System der Normativbestimmungen (vorn 51/52) erwähnt wurde. Die Aufsichtsbehörde hat weitgehende Befugnisse, vor allem in folgenden Richtungen:

— Wenn im Laufe ihrer dauernden Betriebsüberwachung die Aufsichtsbehörde feststellt, daß eine Gesellschaft nicht mehr die nötige Sicherheit aufweist, so kann sie sofort bestimmte Änderungen an der Organisation oder Geschäftsführung verlangen oder *Sanierungsmaßnahmen* durchführen (Stundung, Ausschluß von Rückkauf und Belehnung von Policen, etc.).

— Führt dies nicht zum Ziel, so wird der Gesellschaft die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb entzogen und unter Mithilfe der Behörde der *Versicherungsbestand* auf eine andere Unternehmung *übertragen* durch Verwendung der hinterlegten Kautionen und geäufneten Reserven.

— Ist auch dies nicht möglich, so wird die Gesellschaft *liquidiert* (im ordentlichen oder im Konkursverfahren).

An den Kautions- und Reservewerten haben diejenigen Berechtigten (Versicherte und Begünstigte) ein *Privileg*, für deren Verträge die Kautionen und Reserven hinterlegt worden sind.

B. 1. Schweiz. Wenn der Stand einer Unternehmung für die Versicherten nicht mehr die notwendige Garantie bietet, setzt die Aufsichtsbehörde der Unternehmung Frist für die Vornahme von Sanierungsmaßnahmen (sVAG 9 II; Kautionsgesetz 8, 14; Sicherstellungs-

gesetz 15, 20). Sie fordert die Leiter der sanierungsbedürftigen Unternehmung auf, die konstatierten Mißstände zu beseitigen.

— Sie kann die Einberufung einer Generalversammlung der Gesellschaft zwecks Beschlußfassung über Sanierungsmaßnahmen verlangen. An dieser Versammlung kann sie sich vertreten lassen (Kautionsgesetz 14 I; Sicherstellungsgesetz 15 II).
— Die Aufsichtsbehörde kann auch der Unternehmung und den Versicherungsnehmern während bestimmter Zeit Stundung für einen Teil ihrer Verpflichtungen gewähren (Kautionsgesetz 14 III; Sicherstellungsgesetz 16 II).
— Der Rückkauf und die Beleihung von Policen kann während bestimmter Zeit ausgeschlossen werden (Kautionsgesetz 9 II; Sicherstellungsgesetz 16 II).
— Die Aufsichtsbehörde kann die Kaution erhöhen (AufsichtsVO 46) und die Frist für die Ergänzung der Werte des Sicherungsfonds verlängern (Sicherstellungsgesetz 16 I).

Den Geschäftsplan einer Unternehmung darf die Aufsichtsbehörde aber nicht von sich aus abändern. Sie kann die Unternehmung nur dazu auffordern — was aber für diese nicht verbindlich ist — und dann durch Genehmigung oder Nichtgenehmigung von Abänderungen, welche die Unternehmung vorschlägt, auf diese einwirken.

Ist eine Sanierung nicht mehr möglich, so kann der Versicherungsbestand der gefährdeten Unternehmung mit Hilfe der Kaution oder des Sicherungsfonds und mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde auf eine andere Unternehmung übertragen werden (Kautionsgesetz 9 I; Sicherstellungsgesetz 27 II). Der Versicherungsbestand kann aber auch freiwillig übertragen werden (Kautionsgesetz 18). Die Zustimmung eines jeden Versicherten ist nicht nötig, denn ihre Interessen werden von der Aufsichtsbehörde gewahrt (Kautionsgesetz 18 III).

Ist weder eine Sanierung noch die Übertragung des Versicherungsbestandes möglich, so wird die Unternehmung aufgelöst. Die Liquidation erfolgt entweder nach allgemeinem Handelsrecht (OR 736—751, 913[26]) oder bei Überschuldung im Konkurs (Kautionsgesetz 15). Dabei ist zwischen in- und ausländischen Unternehmungen zu unterscheiden:

Über inländische Unternehmungen kann der Konkurs nur mit Zustimmung des Bundesrates eröffnet werden (Kautionsgesetz 15; Sicherstellungsgesetz 18). Durchgeführt wird er nach den Vorschriften des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes[27] und einigen Sondernormen des Kautions- und des Sicherstellungsgesetzes (Kautionsgesetz 16;

[26] Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 / 18. Dezember 1936 / 10. Dezember 1941.

[27] Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889.

Sicherstellungsgesetz 23—25). Die Versicherungsforderungen, welche durch die Kaution oder den Sicherungsfonds sichergestellt wurden, genießen ein Konkursprivileg an den Werten der Kaution und des Fonds (Kautionsgesetz 17; Sicherstellungsgesetz 26, 30 II). Die Aufsichtsbehörde kann auch, wenn dies im Interesse der Gesamtheit der Versicherungsnehmer und Anspruchsberechtigten liegt, die Bedingungen der zum Fonds gehörenden Versicherungen ändern oder die Versicherungsansprüche bis zu einem den vorhandenen Mitteln entsprechenden Betrag herabsetzen (Sicherstellungsgesetz 29).

Ausländische Unternehmungen kann die schweizerische Aufsichtsbehörde nicht auflösen. Ihre Kautionen können aber für die Forderungen, für welche sie als Sicherheit gestellt worden sind, verwertet werden (Kautionsgesetz 6). Die Betreibung wird wie die Betreibung auf Pfandverwertung durch einen Gläubiger eingeleitet und durchgeführt (Kautionsgesetz 7). Erscheinen die Interessen der Gesamtheit der schweizerischen Forderungsberechtigten gefährdet und ist eine Sanierung oder Bestandesübertragung nicht möglich, so wird die Kaution in einer konkursmäßigen Spezialexekution liquidiert (Kautionsgesetz 10—13), wobei nur solche Gläubiger teilnehmen können, deren Forderungen durch die Kaution sichergestellt wurden.

Die freiwillige Auflösung und Liquidation einer Unternehmung oder eines Versicherungsbestandes erfolgt nach den Bestimmungen des Obligationenrechts. Dabei wird die Kaution erst auf den Nachweis der Unternehmung zurückerstattet, daß sie alle ihre Verbindlichkeiten in der Schweiz bereinigt hat (sVAG 9 III).

2. Deutschland. Ergibt sich bei der Prüfung der Geschäftsführung und der Vermögenslage einer Unternehmung, daß diese für die Dauer nicht mehr imstande ist, ihre Verpflichtungen zu erfüllen, so kann die Aufsichtsbehörde zur Vermeidung des Konkurses im Interesse der Versicherten die notwendigen Sanierungsmaßnahmen anordnen (dVAG 89 I)[28]. Solche sind:

— Aufforderung an die Leiter der Unternehmung, die Geschäftsgrundlagen zu ändern und die festgestellten Mängel zu beseitigen (dVAG 89 I).
— Zeitweiliges Verbot, Versicherungsleistungen, Gewinnanteile, Rückkaufsummen, etc., auszuzahlen oder Policen zu beleihen (dVAG 89 I).
— Herabsetzung der Verpflichtungen einer Lebensversicherungsgesellschaft (dVAG 89 II).
— Ernennung eines Sonderbeauftragten zur Wahrung der Interessen der Versicherten (VO vom 21. April 1936, Art. 3)[29].

[28] Vergl. dazu *Schattschneider* 125—127.
[29] Vergl. *Schattschneider* 127 ff.

— Geschäftsplanänderung durch die Aufsichtsbehörde (dVAG 81 a), z. B. Beseitigung einer Klausel der allgemeinen Versicherungsbedingungen, Erhöhung der Prämien, Kürzung der Versicherungsansprüche oder Gewinnanteile. Eine solche Änderung kann entweder nur für neue Versicherungsverträge oder auch für bestehende oder noch nicht liquidierte Versicherungsverhältnisse wirksam erklärt werden. Der Inhalt der bestehenden Versicherungsverhältnisse ändert sich durch die Anordnung der Behörde von selbst, auch wenn die Versicherungsunternehmung untätig bleibt[30]. Eine Geschäftsplanänderung durch die Aufsichtsbehörde ist allerdings nicht nur möglich, wenn Konkurs droht, sondern auch, wenn sich die Berechnungsgrundlagen oder andere maßgebende Umstände geändert haben (vorn 70).

Wenn die Situation einer Unternehmung bedenklich wird, aber auch aus andern Gründen, kann der Versicherungsbestand in seiner Gesamtheit oder in einzelnen Versicherungszweigen auf eine andere Versicherungsunternehmung übertragen werden. Dies ist möglich dank der geäufneten Reserven und Prämienüberträge. Allerdings behält sich die Aufsichtsbehörde die Genehmigung solcher Bestandesübertragungen vor (dVAG 14). Die Genehmigung wird nur erteilt, wenn keine Gründe vorliegen, aus welchen die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb verweigert werden könnte (dVAG 8; vorn 64/65). Die Interessen der Versicherten und auch der Angestellten der übertragenden Unternehmung müssen genügend gewahrt sein. Der übernehmende Versicherer tritt in die Rechte und Pflichten aus den übertragenen Versicherungsverhältnissen ein, ohne daß dafür eine besondere Zustimmung der Versicherungsnehmer der übertragenen Versicherungsverträge nötig wäre. Ihre Interessen werden von der Aufsichtsbehörde gewahrt. Diese kann auch bestimmen, daß eine von der übertragenden Unternehmung bei der Erteilung der Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb geleistete Sicherheit für den übernommenen Versicherungsbestand bestehen bleibt (VO vom 21. April 1936, Art. 4).

Ist eine Versicherungsunternehmung überschuldet, so wird auf Antrag der Aufsichtsbehörde der Konkurs über sie eröffnet. Nur die Aufsichtsbehörde kann die Konkurseröffnung beantragen (dVAG 88 I). Der Vorstand der Unternehmung hat aber der Aufsichtsbehörde mitzuteilen, wenn sie zahlungsunfähig wird, oder wenn sich eine Überschuldung ergibt. Die gleiche Pflicht obliegt den Liquidatoren (dVAG 88 II; hinten 79). Die Aufsichtsbehörde ergreift dann die nötigen Sanierungsmaßnahmen (dVAG 89; vorn 77). Ist eine Sanierung aussichtslos oder erfolglos verlaufen, dann stellt sie den

[30] Vergl. *Gierke* 8—21.

Konkursantrag, worauf das Konkursgericht den Konkurs über das Vermögen der Versicherungsunternehmung eröffnet. Er wird nach den allgemeinen Vorschriften der Konkursordnung durchgeführt. Die Versicherten genießen dabei aber folgende Privilegien:

a) Durch die Konkurseröffnung erlöschen die Lebensversicherungsverhältnisse. Die Versicherten können den Betrag fordern, der als rechnungsmäßige Prämienreserve zur Zeit der Konkurseröffnung auf sie entfällt (dVAG 77 III). Die Prämienreserve ist aber in einem besonderen Fonds sichergestellt worden (vorn 72). Bei der Liquidation der Werte diese Prämienreservefonds gehen die Forderungen auf die rechnungsmäßige Prämienreserve, soweit für sie die Zuführung zum Fonds nach dem Gesetz vorgeschrieben ist (dVAG 66 I—IV), den Forderungen aller übrigen Konkursgläubiger vor. Untereinander haben sie denselben Rang (dVAG 77 IV). Den Versicherten ist zur Wahrung ihrer Rechte vom Konkursgericht ein Beistand (Pfleger) zu bestellen (dVAG 78).

b) In Versicherungszweigen, wo keine besondere Prämienreserve besteht, genießen zwei Kategorien von Forderungen ein Konkursprivileg (dVAG 80):

— Forderungen auf Ersatz eines zur Zeit der Konkurseröffnung bereits eingetretenen Schadens,
— Forderungen auf Rückerstattung eines auf die Zeit nach Beendigung des Versicherungsverhältnisses entfallenden Teils der Prämie.

Die Aufsichtsbehörde überwacht auch die nicht konkursmäßige Liquidation einer Versicherungsunternehmung, die durchgeführt werden muß, wenn der Geschäftsbetrieb untersagt oder freiwillig eingestellt wird, oder wenn die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb widerrufen wird. Dabei ist besonders für die ordnungsmäßige Abwicklung der bestehenden Versicherungsverträge zu sorgen (dVAG 86). Die Liquidation geschieht nach den für die betreffende Unternehmungsform gültigen Vorschriften des Handelsrechts.

3. Belgien. Stellt die Aufsichtsbehörde bei der Prüfung der ihr vorgelegten Dokumente fest, daß eine Unternehmung Verluste erlitten hat oder ihre finanzielle Situation den Versicherten nicht mehr genügende Sicherheit bietet, so fordert sie die betreffende Unternehmung auf, binnen bestimmter Frist geeignete Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Maßnahmen müssen von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden, welche vorgängig die Ansichtsäußerung der Commission des Assurances privées einholt (Loi 29; arrêté du 17 juin 1931, Art. 45; arrêté 20). Werden sie nicht durchgeführt, so wird die Bewilligung entzogen. Der Entzug der Bewilligung enthält das Verbot, neue Geschäfte abzuschließen. Zur Sicherung der Rechte der Versicherten hat die Aufsichtsbehörde die nötigen Maßnahmen zu er-

greifen (Loi 30, 31; arrêté du 17 juin 1931, Art. 47, 49; arrêté 21).

Durch königliches Dekret kann die Gesellschaft ermächtigt werden, ihren Versicherungsbestand auf eine andere Gesellschaft zu übertragen oder ihn selbst zu liquidieren. Sie bleibt so lange unter Aufsicht, bis die Liquidation beendet ist (Loi 32; arrêté du 17 juin 1931, Art. 49; arrêté 21). Löst sich die Gesellschaft überhaupt auf (und liquidiert nicht nur ihren Versicherungsbestand), so geschieht dies nach allgemeinem Handelsrecht oder, wenn sie überschuldet ist, nach Konkursrecht. In jedem Falle haben die Versicherten für ihre Forderungen ein Privileg an den Reserven und der Kaution (Loi 19).

Der freiwillige Verzicht einer Unternehmung auf die Bewilligung wird durch königliches Dekret festgestellt (Loi 31; arrêté 19). Er führt ebenfalls zur Liquidation des Versicherungsbestandes.

## V. Sanktionen

A. Um die Befolgung der gesetzlichen Bestimmungen und ihrer Anordnungen zu erzwingen, stehen der Aufsichtsbehörde ähnliche *verwaltungs- und strafrechtliche Mittel* zur Verfügung wie im System der Normativbestimmungen (vorn 54). Erfüllt eine Gesellschaft die Gründungsbestimmungen und besondern ihr auferlegten Bedingungen nicht, so *verweigert* ihr die Aufsichtsbehörde die *Bewilligung* zum Geschäftsbetrieb. Verstößt sie während des Geschäftsbetriebes gegen gesetzliche Vorschriften oder behördliche Anordnungen, so kann ihr die Aufsichtsbehörde, außer Ordnungsstrafen aufzuerlegen, als stärkstes Mittel die *Bewilligung* vorübergehend oder dauernd entziehen. Damit wird sie zur Einstellung des Betriebes oder zur Auflösung gezwungen.

Strafrechtliche Mittel sind Geldbuße und Gefängnis.

B. 1. Schweiz. Verwaltungsrechtliche Mittel:

— Erfüllt eine Unternehmung die Voraussetzungen für die Aufnahme des Geschäftsbetriebes nicht, so verweigert die Aufsichtsbehörde ihr die Bewilligung (sVAG 3).
— Die Aufsichtsbehörde kann jederzeit Allgemein- und Einzelverfügungen erlassen, die ihr durch das allgemeine Interesse und dasjenige der Versicherten geboten erscheinen (sVAG 9 I).
— Die von den Unternehmungen eingereichten Dokumente werden von der Aufsichtsbehörde geprüft (sVAG 5—7). Sie kann weitere Auskunft verlangen, die Bücher, Kontrollen, etc. bei der Unternehmung inspizieren (sVAG 8) und Expertisen anordnen (AufsichtsVO 18, 32). Die Werte der Kautionen und Sicherungsfonds werden periodisch nachgeprüft (Sicherstellungsgesetz 9, 39; AufsichtsVO 24, 26).

— Gegen Unternehmungen oder deren Organe, Vertreter und Hilfspersonen, welche den erlassenen Verordnungen und Verfügungen zuwiderhandeln, kann die Aufsichtsbehörde Ordnungsbußen aussprechen (sVAG 10; Kautionsgesetz 19; Sicherstellungsgesetz 31; AufsichtsVO 55).
— Als letztes und stärkstes Mittel steht der Aufsichtsbehörde die Kompetenz zu, einer Unternehmung die Bewilligung zu entziehen (sVAG 9 II; Kautionsgesetz 21; Sicherstellungsgesetz 35).

Strafrechtliche Mittel:

Wegen schwerer Verletzungen der Aufsichtsgesetze können die Fehlbaren vom Richter zu Buße oder Gefängnis verurteilt werden, und es kann ihnen jede weitere Tätigkeit in bezug auf Versicherungsgeschäfte in der Schweiz untersagt werden (sVAG 11; Kautionsgesetz 20; Sicherstellungsgesetz 32; AufsichtsVO 55).

2. Der deutschen Aufsichtsbehörde stehen folgende verwaltungsrechtliche Mittel zur Verfügung[31]:

— Erfüllt eine Unternehmung bei ihrer Entstehung die an sie gestellten Anforderungen nicht, so wird ihr die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb verweigert (dVAG 8; vorn 64/65). Dies ist gegenüber öffentlichen Versicherungsunternehmungen nicht möglich (vorn 65).
— Die Aufsichtsbehörde kann Anordnungen allgemeiner Art, sog. Allgemeinverfügungen (Runderlasse, Rundschreiben) und Anordnungen im einzelnen Fall, sog. Einzelverfügungen (z. B. zur Beseitigung eines Mißstandes bei einer Unternehmung) erlassen[32].
— Das Aufsichtsamt kann jederzeit die Geschäftsführung und Vermögenslage jeder Unternehmung prüfen. Die Leiter, Geschäftsführer und übrigen Personen der Unternehmung sind verpflichtet, alle nötigen Dokumente vorzulegen und Auskunft zu geben. Die Behörde kann überdies Vertreter in die Versammlungen der Mitglieder, der Aufsichtsräte oder ähnlicher Organe der Unternehmungen entsenden, verlangen, daß solche Versammlungen einberufen und bestimmte Traktanden angekündigt werden und bei Weigerung die Einberufung und Ankündigung selbst vornehmen (dVAG 83).
— Zur Wahrung der Interessen der Versicherten hat die Aufsichtsbehörde auch die Möglichkeit, einen Sonderbeauftragten zu ernennen, dem sie alle Rechte und Befugnisse übertragen kann, die den Organen einer deutschen oder dem Hauptbevollmächtigten einer ausländischen Unternehmung zustehen (VO vom 21. April 1936, Art. 3).
— Werden ihre Anordnungen nicht befolgt, so verhängt die Aufsichts-

[31] Vergl. *Gierke* 8—21.
[32] Vergl. dazu *Schattschneider* 101—111.

behörde Ordnungsstrafen in Geld gegen die Inhaber, Geschäftsleiter, Bevollmächtigten und Vermittler einer privaten Versicherungsunternehmung (dVAG 81 III, 83 I a. E.). Gegenüber Personen öffentlicher Versicherungsanstalten kann die Aufsichtsbehörde keine Ordnungsstrafen verhängen. Dies obliegt allein den die Dienstaufsicht führenden Landesbehörden.

— Als stärkstes Mittel kann die Aufsichtsbehörde einer Versicherungsunternehmung den Geschäftsbetrieb untersagen. Dies ist aber nur möglich, wenn die Unternehmung fortgesetzt ihren Pflichten zuwiderhandelt, wenn sich so schwere Mißstände ergeben, daß eine Fortführung des Geschäftsbetriebes die Interessen der Versicherten gefährden würde, oder wenn der Geschäftsbetrieb den guten Sitten widerspricht (dVAG 87 I). Ausländischen Unternehmungen kann der Bundesminister für Wirtschaft den Geschäftsbetrieb nach freiem Ermessen untersagen (dVAG 111 II). Öffentlichen Versicherungsanstalten können nur die Landesbehörden den Geschäftsbetrieb untersagen.

Das Gesetz gibt folgende strafrechtliche Mittel:

Zuchthaus, Gefängnis, Haft, Geldstrafe und Nebenstrafen (Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte). Die Strafen können nur vom Richter verhängt werden. Das Gesetz zählt die einzelnen Tatbestände auf (dVAG 134—145).

3. Belgien. Die folgenden verwaltungsrechtlichen Mittel können angewendet werden:

— Erfüllt eine Unternehmung die gesetzlichen Voraussetzungen nicht, so wird ihr die Betriebsbewilligung verweigert (Loi 2; arrêté du 17 juin 1931, Art. 1; arrêté 2).

— Die Aufsichtsbehörde kann Zirkularverfügungen an alle die betreffende Branche betreibenden Unternehmungen erlassen (Beispiel: Circulaire no. 54 du 3 mars 1942 aux entreprises d'assurance sur la vie autorisées). Sie kann aber auch Einzelverfügungen an eine Gesellschaft richten (Arrêté du 17 juin 1931, Art. 45).

— Die Aufsichtsbehörde kann jederzeit Inspektionen am Sitz der Unternehmung durchführen oder verlangen, daß ihr alle zur Durchführung der Aufsicht nötigen Dokumente vorgelegt werden (Arrêté du 17 juin 1931, Art. 17; arrêté 10).

— Zur Wahrung der Interessen der Versicherten kann durch königliches Dekret einer Gesellschaft, welcher die Bewilligung entzogen worden ist, oder welche darauf verzichtet hat, ein Beistand ernannt werden (Arrêté du 17 juin 1931, Art. 49).

— Werden ihre Anordnungen nicht befolgt, so kann die Aufsichtsbehörde Ordnungsbußen aussprechen (Loi 25).

— Als stärkstes und letztes Mittel steht der Aufsichtsbehörde der Entzug der Bewilligung zur Verfügung: Wenn eine Unternehmung ihre Statuten oder die Gesetze nicht mehr befolgt oder die Sanierung binnen der ihr gesetzten Frist nicht durchführt. Die Bewilligung wird durch königliches Dekret entzogen, auf Antrag der Aufsichtsbehörde und nachdem die Ansicht der Commission des Assurances privées eingeholt worden ist (Loi 28; arrêté du 17 juin 1931, Art. 45, 46; arrêté 20).

Neben den Bestimmungen des belgischen Strafgesetzbuches sind die speziellen strafrechtlichen Vorschriften der Aufsichtsgesetze anwendbar (Loi 33—36). Als Strafen werden vorgesehen: Gefängnis, Buße, Urteilspublikation.

## VI. Die Behördenorganisation

A. Die Aufsichtsbehörde ist ähnlich aufgebaut wie im System der Normativbestimmungen. Es ist eine Verwaltungsbehörde mit verschiedenen Dienstabteilungen (Publizitätsdienst, mathematischer und juristischer Dienst, Revisorenabteilung, etc.), meist zentral organisiert. Dies hat gegenüber der dezentralisierten Aufsicht (durch Gliedstaaten oder Verwaltungsbezirke) den Vorteil größerer Einheitlichkeit und Einfachheit. Sie funktioniert nach dem *bürokratischen System,* d. h. es besteht ein hierarchischer Aufbau des Beamtenapparates mit einem Direktor an der Spitze, der die behördlichen Maßnahmen anordnet, oder nach dem *Kollegialprinzip,* d. h. ein Kollegium gleichgeordneter Fachleute erläßt die aufsichtsrechtlichen Anordnungen. Häufig besteht neben der eigentlichen, aufsichtsführenden Verwaltungsbehörde ein *Rat von Versicherungsfachleuten,* der als konsultatives Organ oder als Gericht zu amten hat.

Es ist eine der entscheidenden Voraussetzungen für das gute und wirkungsvolle Funktionieren der materiellen Staatsaufsicht, daß in der Aufsichtsbehörde Leute mitwirken mit eingehenden Kenntnissen auf versicherungsrechtlichem, wirtschaftlichem und technischem Gebiet. Sie müssen in ihren Anordnungen und Entscheiden großes Verständnis nicht nur für die zu schützenden Versicherten, sondern auch für die Versicherungsunternehmungen zeigen, um die Aufsicht nicht zur Staatsverwaltung ausarten zu lassen. Sie soll ein förderliches Zusammenwirken zwischen Behörde und Versicherungsunternehmungen sein[33].

B. 1. Die schweizerische Aufsichtsbehörde ist dreistufig:
— Der Bundesrat erläßt die aufsichtsrechtlichen Verordnungen und

[33] Vergl. dazu *Bánde* 16, *Schmid* S. VIII/IX.

erteilt oder verweigert die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb (sVAG 3).

— Das Justiz- und Polizeidepartement trifft die wichtigsten Entscheide, welche nicht in die Befugnis des eidgenössischen Versicherungsamtes fallen (Bundesratsbeschluß betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen untergeordneten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. November 1914, Art. 12).

— Das eidgenössische Versicherungsamt ist die eigentliche Aufsichtsbehörde, die Fachbehörde. Es erledigt die meisten Geschäfte selbständig und wirkt mit bei der Vorbereitung der Entscheide der ihm vorgesetzten Behörden und bei der Gesetzgebung über das Versicherungswesen (Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914, Art. 31 V; Bundesratsbeschluß betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen untergeordneten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. November 1914, Art. 20).

Alljährlich veröffentlicht das eidgenössische Versicherungsamt einen einläßlichen Bericht über die privaten Versicherungsunternehmungen in der Schweiz (sVAG 12 I)[34].

2. Die Aufsicht über die Versicherungsunternehmungen in Deutschland führt das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen mit Sitz in Berlin (Gesetz vom 31. Juli 1951, § 1; dVAG 90 I). Es wird von einem Vorsitzenden (Präsidenten) geleitet und umfaßt ständige und nichtständige Mitglieder. Sein Beamtenstab gliedert sich in mehrere Abteilungen.

Zur Mitwirkung bei der Aufsicht besteht ein Beirat aus Sachverständigen des Versicherungswesens. Er hat die Aufgabe, das Bundesaufsichtsamt gutachtlich zu beraten (dVAG 92 I) und seine Mitglieder wirken bei den Entscheidungen der Beschlußkammern mit (hinten 87). Die Mitglieder des Versicherungsbeirats fungieren ehrenamtlich.

Das Bundesaufsichtsamt veröffentlicht periodisch Mitteilungen über den Stand der seiner Aufsicht unterstellten Versicherungsunternehmungen, über seine Wahrnehmungen auf dem Gebiete des Versicherungswesens und über seine Rechts- und Verwaltungsgrundsätze (dVAG 103)[35].

---

[34] Eidgenössisches Versicherungsamt, Die privaten Versicherungsunternehmungen in der Schweiz (Bern, 19..).

[35] Veröffentlichungen des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen (VerBAV), Berlin, 1. Jahrgang Nr. 1 (30. April 1952) ff.; früher Veröffentlichungen des Reichsaufsichtsamtes für das Versicherungswesen.

3. Die Aufsicht über die Versicherungsunternehmungen in Belgien obliegt der Regierung, im besonderen dem Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten (Loi 33; arrêté du 17 juin 1931, Art 50; arrêté 26). Bei diesem Ministerium besteht ein Service de Contrôle, der die eigentlichen Aufsichtsfunktionen ausübt. Der Service de Contrôle ist in zwei Abteilungen unterteilt: In einen technischen und einen finanziellen Dienst. Der technische Dienst befaßt sich nur mit der technischen Seite der beaufsichtigten Branchen, der finanzielle Dienst dagegen überwacht die Gesamtheit der finanziellen Vorgänge in einer Unternehmung und nicht nur die Situation in den beaufsichtigten Versicherungszweigen; denn auch nicht eigentlich aufsichtspflichtige Erwerbstätigkeiten (aufsichtsfreie Versicherung und andere Tätigkeiten) einer Unternehmung können auf die aufsichtspflichtigen Branchen zurückwirken und die Versicherten daraus schädigen. Damit würde aber die ganze Aufsicht illusorisch.

Unabhängig davon arbeitet die Commission des Assurances privées. Ihre Mitglieder werden vom König ernannt und sind Fachleute aus allen aufsichtspflichtigen Branchen. Die Commission hat rein konsultative Funktionen (Loi 22; arrêté Royal du 22 décembre 1930 relatif à l'institution de la Commission des Assurances privées; arrêté 1).

Die Aufsichtsbehörde publiziert periodisch als Anhang zum „Moniteur Belge" die ihr gemäß den Aufsichtsgesetzen und der Gesetzgebung über die Handelsgesellschaften einzureichenden Dokumente[36]. Bei der Direktion des Moniteur werden die Orginale der Dokumente aufbewahrt und können vom Publikum eingesehen werden (Loi 26; arrêté Royal du 5 octobre 1933). Weiter hat die Aufsichtsbehörde alljährlich dem Parlament Bericht zu erstatten (Loi 45).

## VII. Die Rechtsmittel

A. Da der Aufsichtsbehörde im System der materiellen Staatsaufsicht große Machtbefugnisse zustehen, muß auch die Möglichkeit der richterlichen Überprüfung ihrer Anordnungen gut ausgebaut sein. Den Betroffenen steht gegen diese Anordnungen der *Rekurs an ein Verwaltungsgericht* offen. Das Gesetz zählt meist die Rekursfälle auf und gibt auch die Gründe an, bei Vorliegen welcher die Rechtsbegehren des Rekurrenten zugesprochen werden (Gesetzwidrigkeit, Unangemessenheit)[37].

B. 1. In der Schweiz gibt es drei Rechtsmittel gegen die Entscheide der Aufsichtsbehörden:

---

[36] Recueil spécial des actes et documents des entreprises d'assurances sur la vie soumises au contrôle de l'Etat.

[37] Vergl. dazu *Bánde* 58—66.

Das am häufigsten angewandte, allerdings unverbindliche Revisionsgesuch an die entscheidende Aufsichtsbehörde. Dank dem guten Verhältnis der Aufsichtsbehörde zu den Versicherungsunternehmungen können die meisten Differenzen auf diesem Wege gütlich erledigt werden.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht steht offen gegen alle Entscheide des Justiz- und Polizeidepartements und des eidgenössischen Versicherungsamtes auf Grund der Versicherungsaufsichtsgesetze (Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943, Art. 97—99 VII, 102; Bundesratsbeschluß betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen untergeordneten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. November 1914, Art.12, 20), jedoch nur in den ihnen zur selbständigen Erledigung überlassenen Angelegenheiten. Entscheide des Bundesrates sind unanfechtbar, z. B. die Verweigerung der Bewilligung (sVAG 3). Als Beschwerdegrund kann nur geltend gemacht werden, der Entscheid beruhe auf einer Verletzung von Bundesrecht (Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943, Art. 104).

Die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat steht offen gegen Entscheide des Justiz- und Polizeidepartementes und des eidgenössischen Versicherungsamtes auf Grund der Versicherungsaufsichtsgesetze in den ihnen zur selbständigen Erledigung übertragenen Sachen, sofern diese Entscheide nicht mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht weiterziehbar sind (Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914, Art. 23). Dies ist der Fall in allen Ermessensentscheiden, da bei der Verwaltungsbeschwerde auch Unangemessenheit als Beschwerdegrund geltend gemacht werden kann (Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943, Art. 124, 126, 127).

2. Die deutsche Aufsichtsbehörde fällte bis 1945 ihre wichtigen Entscheide im sogenannten Senatsverfahren (dVAG 93—100). Durch das Gesetz vom 31. Juli 1951, § 10, wurde aber das Senatsverfahren beseitigt. Das Bundesaufsichtsamt erließ seine Anordnungen durch Verfügungen, welche nach den neuen Verwaltungsgerichtsgesetzen anfechtbar waren[38]. „Jeder Verwaltungsakt der Aufsichtsbehörden kann vor den Verwaltungsgerichten von dem Verletzten angefochten, jeder Verwaltungsakt, auf dessen Vornahme ein Rechtsanspruch besteht, z. B. nach § 8 dVAG, im Verwaltungsgerichtsverfahren erzwungen werden."[39]

[38] Vergl. dazu die Zitate bei *Schattschneider* 134, Anmerkung 364; Grundgesetz 19 IV.

[39] *Schattschneider* 134/135.

Durch die dritte Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen[40] wurde eine neue Verfahrens- und Geschäftsordnung für das Bundesaufsichtsamt eingeführt. Danach entscheidet:

— Im allgemeinen der Präsident des Aufsichtsamtes durch Verfügung,
— oder eine Beschlußkammer durch Kollegialbeschluß in den in § 7 II der dritten Durchführungsverordnung aufgezählten Fällen.

Die Beschlußkammern bestehen aus drei Mitgliedern des Bundesaufsichtsamtes und zwei Mitgliedern des Versicherungsbeirates. Sie sind Verwaltungsbehörden und nicht Gerichte und ihre Entscheidungen somit Verwaltungsakte und nicht Urteile. Sie verhandeln in mündlichem Verfahren und fassen ihre Entschließungen mit Stimmenmehrheit. Die Beratungen der Kammern sind geheim. Ihre Entscheidungen werden mündlich eröffnet und schriftlich begründet.

Gegen die Verfügungen des Präsidenten können die Beteiligten Einspruch erheben. Über den Einspruch entscheidet eine Beschlußkammer. Gegen die Entscheide der Beschlußkammern (erstinstanzliche und Einspruchsentscheide) kann Klage beim Verwaltungsgericht geführt werden.

3. Die belgischen Aufsichtsgesetze sehen keine besonderen Rechtsmittel gegen die Anordnungen der Aufsichtsbehörde vor.

## VIII. Die Kosten

A. Durch besondere *Abgaben*, welche die Versicherungsgesellschaften *je nach der Höhe ihrer jährlichen Prämieneinnahmen* zu leisten haben, werden die Kosten der Staatsaufsicht gedeckt. Außerdem müssen die Unternehmungen die allgemeinen Steuern, wie Kapital- und Ertragssteuern, bezahlen und häufig werden ihnen noch Sondersteuern auferlegt (Prämiensteuern, Policengebühren, etc.).

B. Schweiz. Zur Deckung der Kosten der Staatsaufsicht wird von den Unternehmungen eine verhältnismäßige Quote ihrer jährlich in der Schweiz eingenommenen Prämien bezogen (sVAG 12 II). Diese Staatsgebühr beträgt für Direktversicherer 2 ‰ der Bruttoprämien und für Rückversicherer 0,03 ‰ der gesamten Prämieneinnahme auf eigene Rechnung. Im Minimum sind sFr. 200 zu entrichten (Aufsichts-VO 52—54).

Deutschland. Die Kosten des Bundesaufsichtsamtes werden durch Gebühren gedeckt, welche die seiner Aufsicht unterstellten Unterneh-

---

[40] Dritte Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen (Verfahrens- und Geschäftsordnung), vom 25. März 1953 (BGBl I 1953 S. 75).

mungen jährlich zu entrichten haben. Der Gebührensatz beträgt maximal 1 ‰ der jährlich im Inland eingenommenen Prämien (dVAG 101).

Belgien. Die Kosten der Staatsaufsicht werden nach einem alljährlich von der Aufsichtsbehörde erstellten Verteilungsschlüssel von den beaufsichtigten Unternehmungen getragen (Loi 27; arrêté de 17 juin 1931, Art. 19). Maximal darf von den Gesellschaften 3 ‰ der im betreffenden Jahr in Belgien und seiner Kolonie einkassierten Prämien (mit Ausnahme der Rückversicherungsprämien) erhoben werden.

### IX. Vorteile — Nachteile

Der einzige Nachteil des Systems der materiellen Staatsaufsicht besteht in der großen Gefahr, daß die Aufsichtsbehörde sich in den Geschäftsbetrieb der Unternehmungen einmischt und die freie Konkurrenz beeinträchtigt, daß sie den Blick fürs Ganze verliert und in nebensächliche Einzelheiten hineinzubefehlen versucht.

Daneben hat das System aber große Vorteile:

— Schon bei Gründung und während der ganzen Dauer des Geschäftsbetriebes wird eine fortlaufende Kontrolle durch eine fachlich geschulte Behörde geführt, mit der Möglichkeit der materiellen Einwirkung auf den Geschäftsbetrieb der Unternehmungen.

— Große Anpassungsfähigkeit dank weniger und elastischer Gesetzesbestimmungen und weitem behördlichen Ermessen. Die Entwicklung des Versicherungswesens wird nicht behindert; die Behörde kann im Gegenteil vermittelnd und fördernd eingreifen und die Versicherten wirksam schützen.

## § 10 Der Unterschied zwischen Bewilligungs- und Konzessionsprinzip[1]

### I. Der Begriff der Konzession und der Bewilligung

Vom Bewilligungsprinzip zu unterscheiden ist das Konzessionsprinzip, weil es von einer ganz andern Voraussetzung ausgeht. Eine *Konzession* ist die Verleihung des Rechts an den Konzessionär, eine ausschließlich dem Konzedenten vorbehaltene Tätigkeit in näher bezeichnetem Umfang auszuüben[2]. Eine Konzession kann der Staat somit nur erteilen, wenn ihm das ausschließliche Recht zum Betrieb von Versicherungsgeschäften, also ein Monopol, zusteht.

---

[1] Vergl. dazu *Manes, Versicherungslexikon* 1145 ff., *Bánde* 16 und 22 ff., *Gahlen* 6, *Haymann* 19, *Dubois* 54—57. Alle diese Autoren unterscheiden jedoch nicht zwischen Bewilligungs- und Konzessionsprinzip.

[2] Vergl. *Fleiner* 346.

Eine *Bewilligung* dagegen erteilt der Staat auf Grund gesetzlicher Bestimmungen, welche ihm eine bestimmte Prüfungspflicht auferlegen. Erfüllt ein Bewerber die gesetzlichen und die im Rahmen des gesetzlichen Ermessensbereichs gestellten behördlichen Bedingungen, so muß der Staat die Bewilligung erteilen. Denn es gilt der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, wonach jeder das Recht auf Erteilung der Bewilligung hat, wenn er die Bedingungen erfüllt. Im Bereiche eines Monopols dagegen ist der Staat nicht an die Handels- und Gewerbefreiheit gebunden. Er kann eine Konzession erteilen, muß aber nicht[3].

Projekte zur Monopolisierung des Versicherungswesens sind schon in mehreren Staaten ausgearbeitet worden[4]. Verwirklicht wurden sie aber nur in Rußland, Uruguay und Costa Rica. In diesen Ländern besteht ein vollständiges Monopol, in andern nur ein teilweises, z. B. teilweises Feuer- und Unfallversicherungsmonopol in der Schweiz, Rückversicherungsmonopol in Chile, Brasilien und Argentinien, in der Türkei und Iran, etc. Schließlich sind nun auch in den kommunistischen Ländern Osteuropas Versicherungsmonopole eingeführt worden.

In seiner Arbeit „Versicherungs-Staatsaufsicht in Mitteleuropa" macht *Bánde* eine andere Unterscheidung[5]. Er sagt: Das „Konzessionsprinzip ist nicht dasselbe wie bei dem Normativ-System. Hier ist der Staat nicht verpflichtet, jede Unternehmung, die den ein für allemal festgesetzten Normen entspricht, zuzulassen. Hier herrscht eine individuelle Prüfung jedes eröffneten Betriebes und es wird die Konzession erst dann erteilt, wenn die Behörde sich überzeugt hat, daß die Unternehmung materiell einwandfrei ist". Daraus ist zu schließen, daß *Bánde* annimmt, im System der Normativbestimmungen müsse der Staat einer Versicherungsunternehmung, wenn sie alle gesetzlich festgelegten Bedingungen erfüllt, die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb erteilen. Es ist richtig nach dem vorn 89 Gesagten, daß der Staat eine Bewilligung erteilen muß, wenn alle gestellten Bedingungen erfüllt sind, aber es ist nicht notwendig, daß das System der Normativbestimmungen immer mit dem Bewilligungsprinzip verbunden ist. Die Erteilung der Bewilligung kann nicht nur an die Einhaltung der „ein für allemal festgelegten Normen" geknüpft werden, sondern auch an die Erfüllung bestimmter, im Ermessen der Aufsichtsbehörde liegender und von ihr gestellter Bedingungen.

In einem späteren Kapitel[6] unterscheidet *Bánde* allerdings zwischen „normativem" und „discretionalem" System für die Erteilung der

---

[3] Vergl. *Haymann* 54, und *Hatz* 29.
[4] Vergl. dazu *van Dievoet* 42—44, 54—56, 70—76, 79, 84—89.
[5] *Bánde* 15/16.
[6] *Bánde* 26/27.

Konzession: „Bei dem ersten kann die Aufsichtsbehörde nur auf Grund der vom Gesetz erschöpfend aufgezählten Gründe die Betriebszulassung versagen. Bei dem zweiten System ist die Entscheidung über die Zulassung ihrem freien Ermessen überlassen." Wenn er von „Konzession" spricht, so bedeutet dies nach der vorn 88 gegebenen Definition nicht eine Verleihung von Monopolrechten, sondern er setzt „Konzession" gleich „Bewilligung". Von der Erteilung einer Bewilligung kann aber nur gesprochen werden, wenn der Aufsichtsbehörde eine Prüfungsbefugnis obliegt, wenn ihr ein gewisses Ermessen zusteht, also nur beim „discretionalen System". Sind die Bedingungen für die Zulassung zum Geschäftsbetrieb aber ein für allemal festgelegt, wie es im konsequent durchgeführten System der Normativbestimmungen (ohne Bewilligungs- oder Konzessionsprinzip) der Fall ist, so ist die Erteilung einer Bewilligung überflüssig. Die Versicherungsunternehmung kann ja gar nicht entstehen, wenn sie die Normativbestimmungen nicht erfüllt (vorn 47).

## II. Vergleich mit dem Recht der öffentlichen Sachen

*Öffentliche Sachen* sind Objekte, deren sich der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben bedient[7]. Sie können eingeteilt werden in Objekte des Finanzvermögens, die für den Staat einen Kapitalwert haben, und öffentliche Sachen im engern Sinn, die für den Staat einen Gebrauchswert haben. Zu diesen öffentlichen Sachen im engern Sinn gehören das Verwaltungsvermögen und die Sachen im Gemeingebrauch (z. B. Straßen, Plätze, öffentliche Gewässer).

Die öffentlichen Sachen unterstehen der Hoheit des Staates, aber sie sind auch des Eigentums fähig, und zwar hat meist der Staat oder ein anderes Gemeinwesen Eigentum daran. Allerdings tritt durch die Widmung zum Gemeingebrauch eine öffentliche Zweckgebundenheit ein, welche das Eigentum beeinflußt, beschränkt[8].

*Sachen im Gemeingebrauch* stehen jedermann zur Benützung offen. Der Gemeingebrauch ist ihre Zweckbestimmung. Jedermann hat Anspruch darauf.

Übersteigt jedoch der Gemeingebrauch einer Sache eine gewisse Intensität, so wird er zum *gesteigerten Gemeingebrauch,* d. h. zum bestimmungsgemäßen Gebrauch in gesteigerter Form (z. B. Errichten eines Gerüstes auf öffentlicher Straße, Markt auf öffentlichen Plätzen), welcher nur zulässig ist mit Bewilligung des Staates. Er ist bestim-

[7] Vergl. *Fleiner* 351/352.

[8] Dies ist die Eigentumstheorie an öffentlichen Sachen, welcher das schweizerische Zivilgesetzbuch gefolgt ist. Andere Theorien erklären, daß die öffentlichen Sachen überhaupt nicht des Eigentums fähig seien, oder daß an öffentlichen Sachen ein besonderes öffentliches Eigentum bestehe.

mungsgemäßer Gebrauch, worauf jedermann Anspruch hat; deshalb muß der Staat die Bewilligung erteilen. Aber er ist Gemeingebrauch in gesteigerter Form, deshalb hat der Staat das Recht und die Pflicht, besondere, im allgemeinen Interesse liegende Bedingungen an die Erteilung der Bewilligung zu knüpfen (z. B.: Das Gerüst muß gesichert und signalisiert sein zum Schutz der übrigen Straßenbenützer, nach Abbruch müssen Beschädigungen an der Straße ausgebessert werden; der Marktplatz darf nur zu bestimmten Zeiten benützt und muß gereinigt werden); er kann die Bewilligung widerrufen.

Über den gesteigerten Gemeingebrauch hinaus darf eine Sache zu individuellen Zwecken nur in Anspruch genommen werden mit *Sondernutzungsrecht*. Dieses Recht wird dem Einzelnen durch den Staat verliehen, er erhält eine Konzession (z. B. für die Ausnützung öffentlicher Gewässer zur Erzeugung elektrischer Energie, zum Antrieb eines Mühlenrades, einer Sägerei; für die Benützung öffentlicher Straßen zur Verlegung von Straßenbahnschienen, Kabeln, etc.). Da die Sache zu individuellen Zwecken gebraucht werden soll, ist der Staat nicht verpflichtet, eine Konzession zu erteilen, denn mit den in seinem Eigentum stehenden Sachen kann der Staat tun und lassen was er will, solange nicht die öffentliche Zweckbestimmung zum Gemeingebrauch in Frage steht. Der Staat kann also nach freiem Willen darüber entscheiden, ob er einem Bewerber eine Konzession erteilen und was er gegebenenfalls für Bedingungen daran knüpfen will. Die einmal erteilte Konzession begründet ein wohlerworbenes Recht des Konzessionärs auf die Sondernutzung. Es darf ihm nicht gegen seinen Willen entzogen werden; die Konzession ist unwiderruflich, aber sie kann befristet werden (z. B. Wasserrechtskonzessionen für maximal 80 Jahre[9]).

Zieht man die Querverbindungen zwischen dem Versicherungswesen und den Sachen im Gemeingebrauch, so ergibt sich folgendes:

— Dem Gemeingebrauch auf der einen Seite entspricht die Handels- und Gewerbefreiheit auf der andern. Jedermann hat einerseits Anspruch darauf, die Sachen im Gemeingebrauch zu benützen und andrerseits Anspruch, ein beliebiges Gewerbe ohne Beschränkung durch den Staat ausüben zu dürfen.

— In beiden Gebieten führen bestimmte Erscheinungen zu einer gewissen Einschränkung, nämlich einerseits die aus der gesteigerten, aber immer noch bestimmungsgemäßen Benützung der Sachen im Gemeingebrauch resultierende stärkere Beanspruchung und andererseits die für die Interessen der Versicherten gefährliche, rück-

[9] Schweiz. Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916, Art. 58.

sichtslose Ausnützung der Handels- und Gewerbefreiheit. Die Einschränkung wirkt sich dadurch aus, daß für den gesteigerten Gemeingebrauch und für den Betrieb von Versicherungsgeschäften eine Polizeierlaubnis notwendig ist. Diese Polizeierlaubnis muß der Staat erteilen, wenn die aus wirtschaftspolizeilichen Überlegungen gestellten Bedingungen vom Bewerber erfüllt werden.

— Dem Eigentum des Staates an den im Gemeingebrauch stehenden Sachen entspricht im Versicherungswesen das Monopol. Der Eigentümer kann mit seiner Sache tun und lassen was er will, ebenso der Inhaber eines Monopols mit den monopolisierten Rechten. Er kann also auch die Ausnützung seines Eigentums, resp. seines Monopols andern überlassen, beliebige Bedingungen stellen und ein Entgelt fordern. Diese Verleihung von Rechten, die aus dem Eigentum des Staates an den Sachen im Gemeingebrauch, resp. aus dem Monopol fließen, nennt man Konzession[10].

## § 11 Das Konzessionsprinzip

### I. Einleitung

A. Der *Staat als Inhaber eines Versicherungsmonopols verleiht das Recht zum Betrieb von Versicherungsgeschäften* in näher bezeichnetem Umfang an einen oder mehrere Konzessionäre und überwacht die Art, wie dieses Recht ausgeübt wird. Das Konzessionsprinzip kann als einzige Aufsicht durchgeführt sein, wird jedoch meistens mit dem System der materiellen Staatsaufsicht kombiniert. Auch mit andern Systemen kann es kombiniert sein.

B. Als Beispiel dienen Rußland und Uruguay.

1. In *Rußland*[1] arbeiteten vor 1917 zahlreiche private Versicherungsunternehmungen, vorwiegend inländische und einige ausländische. Die

---

[10] Das Eigentum des Staates an den Sachen im Gemeingebrauch ist privatrechtliches Eigentum, aber die Überlassung von aus diesem Eigentum fließenden Rechten an einen Dritten geschieht nicht durch privatrechtlichen Vertrag (Miete, Pacht, Vertrag über die Nutznießung, etc.), sondern durch einseitigen, zustimmungsbedürftigen Verwaltungsakt (Konzession), weil das Eigentum durch die öffentliche Zweckgebundenheit (Gemeingebrauch) beeinflußt wird und weil hier der Staat dem Dritten nicht gleichgeordnet, sondern übergeordnet gegenüber steht.

[1] Vergl. dazu: *Rommel* S. 32—35, und dortige Literaturangaben; *State Insurance in USSR* (Journal Vol. LXXVIII. part. II, Nr. 349. S. 262—264); *Wissenswertes vom sowjetrussischen Versicherungssystem.* S. 174; *Rybnikoff,* Das Versicherungswesen in der UdSSR, S. 225—228, 237—239; *Rybnikoff,* Die Reform des Versicherungswesens in Sowjetrußland, S. 310—313; *Rybnikoff,* Das Privatversicherungswesen in der UdSSR, S. 255—267; *Adelmo Kohler* (mit Quellenangaben), *van Dievoet,* 84—88, und *Hasler.*

Oktoberrevolution überlebten sie aber nur kurze Zeit, denn schon durch Dekret vom 28. November 1918 wurde das gesamte Versicherungswesen zum Staatsmonopol erklärt. Die folgenden Kriegsjahre verhinderten aber den Aufbau einer Staatsversicherung und im November 1919 wurden alle Lebensversicherungsverträge aufgehoben und die Lebensversicherung überhaupt verboten. Ein Jahr später verordnete die Sowjetregierung dasselbe füe alle übrigen Versicherungsarten. Die staatliche Hilfe, die an die Stelle der Versicherung hätte treten sollen, bewährte sich aber nicht, so daß schon durch Dekret vom 6. Oktober 1921 die Sachversicherung wieder eingeführt wurde, und zwar in der Form des Staatsmonopols. Im folgenden Jahre führte die Regierung auch die Personenversicherung als Staatsmonopol wieder ein. Als Träger des Monopols setzte sie eine staatliche Versicherungsanstalt ein und ließ daneben einige genossenschaftliche Versicherungsorganisationen auf Gegenseitigkeit zu.

Durch Dekret vom 18. September 1925 wurde die Staatsversicherung neu organisiert und kurze Zeit darauf die genossenschaftlichen Versicherungsorganisationen aufgehoben, so daß als einzige die Staatsanstalt zum Betrieb von Versicherungen übrig blieb. Das erwähnte Dekret enthält auch die Zusammenfassung früherer Dekrete über das Monopol, die Versicherungsarten, den Versicherungsrat, die Rechnungslegung, etc. Seither hat die staatliche Versicherung mannigfache Änderungen und Umorganisationen erfahren: Zeitweise wurde ihr Geschäftsbetrieb enorm erweitert, dann wieder wurde das gesamte Versicherungswesen im Innern des Landes auf die Finanzverwaltung übertragen und die Staatsanstalt nur noch für die Export- und Import-, sowie Rückversicherung beibehalten; vorübergehend war sie auch bloß eine Verwaltungsabteilung des Finanzvolkskommissariates (Finanzministeriums). Diese Änderungen haben sich aber scheinbar nicht bewährt, so daß sie wieder aufgehoben wurden. Durch das Dekret vom 28. Dezember 1948 über die Satzung der staatlichen Versicherung und deren Organe erhielt die Anstalt ihre heutige Form.

Sowjetrussische Gesetze und besonders Übersetzungen davon zu erhalten, ist außerordentlich schwierig. Da jedoch, wie aus dem Vergleich verschiedener neuerer Publikationen mit dem Dekret von 1925 hervorgeht, auch das Dekret vom 28. Dezember 1948 keine grundlegenden Änderungen der russischen Versicherungsorganisation gebracht hat, und da eine Übersetzung dieses neusten Dekretes nicht erhältlich war, stützt sich die Darstellung auf folgenden gesetzlichen Erlaß:

Dekret vom 18. September 1925 über die staatliche Versicherung der UdSSR (zitiert: Dekret)[2].

[2] Deutsche Übersetzung in Veröffentlichungen des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherung (Berlin und Leipzig 1927) 193—203.

Es ist selbstverständlich, daß sich die staatliche Versicherungsanstalt stets weiterentwickelt und daß besonders die alljährlich von ihr aufgestellten Versicherungspläne oft Neuerungen bringen. Die Darstellung kann deshalb keine vollständige Übersicht über die gegenwärtige russische Versicherungsorganisation sein. Um ein Beispiel für das Konzessionsprinzip zu geben, genügt es aber, eine vielleicht heute nicht mehr genau so bestehende Organisation darzustellen.

Andrerseits hätte es näher gelegen, die Versicherungsaufsicht in einer der Volksdemokratien Osteuropas, wo ebenfalls überall das Konzessionsprinzip herrscht, darzustellen. Die notwendigen Grundlagen dazu sind aber ebenso schwer erhältlich und im übrigen organisieren diese Länder ihr Versicherungswesen fast durchwegs nach dem sowjetrussischen Vorbild. Auch sind die entsprechenden Organisationen noch keineswegs konsolidiert.

2. *Uruguay*[3] hat im Jahre 1911 den Betrieb von Versicherungsgeschäften der Lebens-, Arbeitsunfall- und Feuerbranche zum Staatsmonopol erklärt. 1926 wurde es auch auf die übrigen Branchen ausgedehnt. Die maßgebenden gesetzlichen Bestimmungen sind:

— Gesetz vom 27. Dezember 1911 betreffend das ausschließliche Recht des Staates zum Betriebe des Versicherungsgeschäftes (zitiert: Gesetz)[4].
— Gesetz vom 19. Juli 1926 betreffend die Ausdehnung des Staatsmonopols auf alle Versicherungsbranchen.
— Gesetz vom 9. Mai 1934 betreffend Verwendung der Überschüsse der Staatsversicherungsbank.
— Gesetz von 1935 betreffend Beaufsichtigung der neben der Staatsversicherungsbank noch zugelassenen Privatversicherer.

## II. Staatsanstalt und konzessionierte Privatunternehmungen

A. Prinzipiell macht es keinen Unterschied, ob der Staat eine Staatsanstalt mit dem ausschließlichen Betrieb von Versicherungsgeschäften betraut hat oder ob er auch Privatunternehmungen konzessioniert. Aber der Aufbau der Staatsaufsicht ist für die beiden Arten verschieden.

B. 1. Träger der Staatsversicherung in Rußland ist die allgemeine staatliche Versicherungsanstalt „*Gosstrach*“[5]. Sie ist eine autonome

[3] Vergl. dazu: *Oficina de información y prensa, S. 52—56; „La Réassurance“* 1951, S. 191/192; *van Dievoet,* 88/89.

[4] Deutsche Übersetzung in Veröffentlichungen des Kaiserlichen Aufsichtsamtes für Privatversicherung (Berlin 1913), 12. Jahrgang, 42—46.

[5] Gosstrach ist die Abkürzung für Gosudarstvennoe Strachowanie, was Staatsversicherung bedeutet.

Staatsanstalt mit juristischer Persönlichkeit und als einzige zur Vornahme von Versicherungsoperationen befugt (Dekret 3, 1). Ihr Hauptsitz ist Moskau. Sie wird geleitet von der Hauptverwaltung, bestehend aus einem Vorsitzenden und höchstens sechs Mitgliedern (Dekret 20 lit. a, 22 I). Diese werden vom Finanzvolkskommissariat der Union ernannt (Dekret 22 II). Der Hauptverwaltung untergeordnet sind die Verwaltungen in den Bundesrepubliken, bestehend aus einem Vorsitzenden und höchstens vier Mitgliedern (Dekret 20 lit. d, 27), die vom Finanzvolkskommissariat der betreffenden Republik nach Vereinbarung mit der Hauptverwaltung ernannt werden (Dekret 27). Den Verwaltungen in den Bundesrepubliken unterstehen die Gouvernements-, Gebiets- und Kreisverwaltungen, sowie die lokalen Agenturen (Dekret 31).

Der Hauptverwaltung obliegt die allgemeine Leitung und Überwachung aller Versicherungsoperationen auf dem gesamten Gebiet der Union (Dekret 23 lit. a). Zu diesem Zweck verfügt sie über einen großen Stab von Angestellten, arbeitet die allgemeinen Versicherungsbedingungen, die Tarife und die Versicherungspläne aus und erläßt Verfügungen, Zirkulare und Instruktionen an die Verwaltungen in den Bundesrepubliken (Dekret 25, 23). Bestimmte Operationen, wie Rückversicherung und die Errichtung von Filialen und Agenturen im Ausland, sind ihr allein, unter Ausschluß der Verwaltungen in den Bundesrepubliken, vorbehalten (Dekret 24, 25).

Die Aufgaben der Verwaltungen in den Bundesrepubliken sind analog denjenigen der Hauptverwaltung. Sie leiten und überwachen die Operationen der Staatsversicherung auf dem Gebiet ihrer Republik gemäß den Vorschriften (Plänen, allgemeinen Versicherungsbedingungen, Tarifen, Instruktionen, etc.) der Hauptverwaltung. Ihnen obliegt auch die Schadenregulierung und die Durchführung der Schadensbekämpfung und der Vorbeugungsmaßnahmen (Dekret 28, 29). Zur Durchführung der Versicherungsoperationen bedienen sie sich der ihnen unterstellten Verwaltungen und Agenturen (Dekret 33—35).

2. Uruguay gründete zur Ausübung des Monopols eine staatliche Versicherungsunternehmung *(Banco de Seguros del Estado)* als autonome öffentliche Anstalt mit Sitz in Montevideo (Gesetz 12 I). Die Staatsversicherungsbank wurde mit einem Grundkapital ausgestattet, erhielt eine Betriebsorganisation wie eine private Unternehmung und besitzt juristische Persönlichkeit (Gesetz 9—12). Sie wird von einem aus sieben Mitgliedern bestehenden Verwaltungsrat geleitet und arbeitet auch wie eine private Unternehmung auf selbständiger finanzieller Grundlage (Gesetz 21—23). Allerdings genießt sie gegenüber Privatunternehmungen Steuerprivilegien (Gesetz 15, 16) und für ihre Verpflichtungen haftet subsidiär der Staat selbst (Gesetz 13).

Neben der Staatsversicherungsbank arbeiten in Uruguay aber auch private in- und ausländische Versicherungsunternehmungen. Sie bedürfen der Konzession der vollziehenden Gewalt (Regierung). Solche Konzessionen werden nur erteilt unter der ausdrücklichen Bedingung des Widerrufs und nur an solche Unternehmungen, welche schon vor der Einführung des Staatsmonopols in Uruguay gearbeitet haben (Gesetz 2, 29). Der Staat beabsichtigt damit, die Ausnützung des Monopols mit der Zeit ausschließlich der Staatsanstalt vorzubehalten. Aus diesem Grunde versucht die Staatsversicherungsbank, nach und nach die Versicherungsbestände der privaten Unternehmungen zu übernehmen. Dies geschah für die Arbeitsunfallversicherung, weshalb der Betrieb dieser Branche durch Dekret vom 8. April 1914 für Privatunternehmungen verboten wurde. Auch verschiedene andere Branchen behielt ein Dekret von 1926 der Staatsversicherungsbank ausschließlich vor. Die beim Inkrafttreten eines solchen Dekretes laufenden Versicherungsverträge von Privatunternehmungen behalten ihre Gültigkeit, sind aber in ein besonderes Register einzutragen (Gesetz 4); neue Verträge dürfen bei Folge der Nichtigkeit nicht mehr abgeschlossen werden (Gesetz 3). Die vollziehende Gewalt kann jederzeit durch Dekret auch für einzelne oder alle übrigen Branchen die Ausübung des Staatsmonopols der Staatsversicherungsbank vorbehalten (Gesetz 2).

### III. Die Behördenorganisation

A. Das Konzessionsprinzip allein verlangt nur einen einfachen Behördenorganismus. Wird es in Verbindung mit einem andern Aufsichtssystem durchgeführt, so ist er je nach System bedeutend umfangreicher.

B. In Rußland wird die Aufsicht über die Gosstrach von den Finanzvolkskommissariaten ausgeübt, und zwar über die Hauptverwaltung vom Finanzvolkskommissariat der Union und über die Verwaltungen in den Bundesrepubliken von den Finanzvolkskommissariaten der betreffenden Republiken (Dekret 31, 39, 42). Dazu bestehen bei den Finanzvolkskommissariaten der Union und der Republiken sogenannte Versicherungssowjets (Versicherungsräte, Dekret 20 lit. b & e), die aus Vertretern verschiedener Volkskommissariate (Ministerien), Vertretern der verschiedenen Wirtschaftszweige, der Produktions- und Konsumgenossenschaften und der Verwaltungen der Gosstrach zusammengesetzt sind (Dekret 37, 40). Sie führen die eigentliche Aufsicht über die Verwaltungen der Gosstrach. Es sind aber keine Fachbehörden wie in den Ländern mit privaten Versicherungsunternehmungen, sondern eher politische Behörden, was schon aus ihrer Zusammensetzung hervorgeht. Denn die Aufsicht bezweckt weniger den Schutz der Ver-

sicherten, als vielmehr, auch die Staatsversicherung zur Erreichung der politischen Ziele — Kollektivisierung der Wirtschaft — einzusetzen. Zur Kontrolle der Rechnungslegung der Gosstrach ernennen die Finanzvolkskommissariate alljährlich besondere Revisionskommissionen (Dekret 20 lit. c & f, 44 I).

In Uruguay unterstehen sowohl die Staatsversicherungsbank als auch die Privatunternehmungen der Aufsicht des Inspektorates für die Finanzen und Aktiengesellschaften in Montevideo[6]. Dieses Inspektorat ist bürokratisch organisiert und besitzt große Kompetenzen und einen weiten Ermessensbereich.

## IV. Konzessionsgesuch und Konzessionierung

A. Um die Konzession zu erhalten, muß eine Unternehmung, welche Versicherungsgeschäfte betreiben will, ein entsprechendes *Gesuch* an die Aufsichtsbehörde stellen. Beizufügen sind die notwendigen Unterlagen, wie die Grundbestimmungen der Unternehmung (Statuten, Gesellschaftsvertrag), Angaben über die zur Verfügung stehenden Kapitalien, der Geschäftsplan und die technischen Grundlagen, die allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife, mit denen gearbeitet werden soll, etc. Die Aufsichtsbehörde kann weitere Auskünfte verlangen und auch selbst ermittelte Tatsachen berücksichtigen. Sie prüft das Konzessionsgesuch und die Beilagen und setzt die Bedingungen fest, unter welchen die Konzession erhältlich ist. Werden diese Bedingungen erfüllt, so beantragt die Aufsichtsbehörde der Regierung, die Konzession zu erteilen. Diese kann noch weitere Bedingungen stellen, z. B. politische, fiskalische, und entscheidet nach Gutdünken, ob sie die gesuchstellende Unternehmung konzessionieren will oder nicht. Sie kann also, auch wenn die Bedingungen erfüllt werden, die Konzession verweigern. Gegen die Verweigerung gibt es kein Rechtsmittel.

Die *Konzessionierung* geschieht auf begrenzte oder unbegrenzte Zeit. Die Konzession ist unwiderruflich, mit Ausnahme der in den Konzessionsbedingungen festgelegten Fälle (z. B. wenn die Konzessionsbedingungen oder gesetzlichen Vorschriften nicht eingehalten werden). Wird das Konzessionsprinzip mit dem System der materiellen Staatsaufsicht oder mit einem andern System verbunden, so kann der Konzessionsentzug auch als Zwangsmittel zur Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen oder behördlichen Anordnungen angewandt werden.

---

[6] Inspección General de Haciendas y Sociedades Anónimas, Montevideo.

B. In Rußland werden keine Konzessionen an neue Versicherungsunternehmungen erteilt, weshalb Bestimmungen über deren Entstehen fehlen.

Auch in Uruguay sind keine Bestimmungen für die Entstehung neuer Unternehmungen nötig, da ja nach dem Gesetz von 1911 neue Gesellschaften weder errichtet werden dürfen, noch zum Geschäftsbetrieb zugelassen werden (Gesetz 29, vorn 96). Neue Konzessionen werden somit keine erteilt.

## V. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes

Der Geschäftsbetrieb wird nach dem System überwacht, mit welchem das Konzessionsprinzip verbunden ist.

1. In Rußland erfolgt die Überwachung einerseits durch die oberen Organe im hierarchischen Aufbau der Gosstrach, anderseits durch die Finanzvolkskommissariate, resp. ihre Revisionskommissionen und Versicherungssowjets. Die Verwaltungen der Gosstrach in den Bundesrepubliken bestätigen die Budgets der Gouvernements-, Gebiets- und Kreisverwaltungen, kontrollieren die Geschäfts- und Rechnungsführung der lokalen Organe und genehmigen ihre Rechenschaftsberichte (Dekret 29 lit. a, d). Die Verwaltungen selbst haben ihre Rechenschaftsberichte und Bilanzen, sowie die Budgets und Versicherungspläne den Finanzvolkskommissariaten der Bundesrepubliken, resp. den Versicherungssowjets zur Prüfung und Bestätigung einzureichen und dann an die Hauptverwaltung der Gosstrach weiterzuleiten (Dekret 28 lit. g, i; 41). Rechenschaftsberichte und Bilanzen werden von den Revisionskommissionen der Finanzvolkskommissariate geprüft (Dekret 44 III, 53 II). Die Hauptverwaltung stellt das für die gesamte Gosstrach geltende Budget auf, kontrolliert die Geschäfts- und Rechnungsführung der Verwaltungen in den Bundesrepubliken und genehmigt deren Rechenschaftsberichte, Bilanzen, Budgets und Versicherungspläne (Dekret 23 lit. c, 25 lit. c, 28 lit. g). Sie stellt ihrerseits für die gesamte Gosstrach die Bilanz und den Rechenschaftsbericht auf, welche sie auf Grund der ihr eingereichten Unterlagen der Verwaltungen der Bundesrepubliken zusammenstellt (Dekret 23 lit. c, 28 lit. g, 53 I). Geprüft werden Gesamtbilanz und Rechenschaftsbericht durch die Revisionskommission des Finanzvolkskommissariates der Union (Dekret 44 II, 53 III). Die allgemeinen Versicherungsbedingungen, Tarife und Versicherungspläne der Hauptverwaltung für die gesamte Gosstrach sind dem Versicherungssowjet der Union zusammen mit den von den Verwaltungen der Bundesrepubliken erhaltenen Unterlagen einzureichen zwecks Bestätigung durch das Finanzvolks-

kommissariat der Union (Dekret 38, 39, 41 II). Der Jahresrechenschaftsbericht der Hauptverwaltung wird veröffentlicht (Dekret 53 IV).

2. In Uruguay werden die Staatsversicherungsbank und die privaten Unternehmungen überwacht. Sie haben der Aufsichtsbehörde periodisch einzureichen und zu veröffentlichen:

— Die Gewinn- und Verlustrechnung,
— die Bilanz (Gesetz 25),
— den Jahresbericht (Gesetz 25),
— den Revisorenbericht (Gesetz 28),
— weitere, von der Aufsichtsbehörde verlangte, detaillierte Angaben über den Geschäftsgang, die Reserven, etc.

Die Aufsichtsbehörde genehmigt auch die von den Unternehmungen anzuwendenden Tarife und überwacht die Art und Weise, wie die technischen und mathematischen Reserven angelegt werden. Ein Teil der Reserven ist in öffentlichen Schuldtiteln anzulegen. Das ermöglicht die Finanzierung von nationalen Werken wie Bewässerungen, Straßenbauten, Bau von Kühlhäusern, Spitälern, etc. Die Staatsversicherungsbank darf alle mit dem Versicherungsbetrieb zusammenhängenden Handlungen vornehmen mit Ausnahme von spekulativen Käufen und Darlehen und Erwerb von Aktien (Gesetz 17, 18).

## VI. Die Sanktionen

1. Die Regelung der Aufsicht in Rußland kennt folgende Mittel:

a) Verwaltungsrechtliche:

— Die Hauptverwaltung und die Verwaltungen in den Bundesrepubliken erlassen allgemeine Verfügungen, Zirkulare und Instruktionen an die ihnen unterstellten Organe (Dekret 25 lit. c, 29 lit. d), unternehmen Inspektionen und Revisionen an deren Sitz (Dekret 25 lit. c, 28 lit. e, 29 lit. d) und erteilen oder verweigern die Bestätigung der ihnen einzureichenden Dokumente (Dekret 28 lit. g, 29 lit. a).
— Die Versicherungssowjets beraten über die ihnen unterbreiteten Fragen und erteilen oder verweigern die Bestätigung der ihnen vorzulegenden Entwürfe zu Versicherungsplänen, allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarifen, etc. (Dekret 38, 41).
— Die Revisionskommissionen können Einsicht nehmen in alle notwendigen Unterlagen (Bücher, Dokumente, Kasse, etc.) für die Prüfung von Rechenschaftsbericht und Bilanz, und zwar am Sitz irgend einer Verwaltung oder Agentur der Gosstrach (Dekret 45).

b) Strafrechtliche: Da keine besondern Normen aufgestellt sind, gilt das allgemeine Strafrecht.

2. Der uruguayischen Aufsichtsbehörde stehen folgende Mittel zur Verfügung:

a) Verwaltungsrechtliche:

— Allgemeine Anordnungen an die Unternehmungen,
— Inspektionen am Sitz und bei den Niederlassungen,
— Prüfung der einzureichenden Dokumente,
— Ordnungsstrafen,
— Konzessionsentzug.

b) Strafrechtliche:

Verletzungen der aufsichtsrechtlichen Vorschriften können mit Gefängnis oder Geldbuße geahndet werden (Gesetz 5).

## VII. Der Untergang der Konzession

A. Die Konzession findet ihr Ende mit Ablauf der Zeitdauer, bei Widerruf oder wenn ein in den Konzessionsbedingungen festgesetzter Grund eintritt, aus welchem sie von selbst dahinfällt (z. B. Nichtaufnahme des Geschäftsbetriebes binnen bestimmter Frist). Damit fällt das dem Konzessionär verliehene Recht zum Betrieb von Versicherungsgeschäften wieder an den Konzedenten, also den Staat zurück.

B. Da Rußland nur eine Staatsanstalt besitzt, kennt es keine Bestimmungen über den Konzessionsablauf oder die Auflösung der Unternehmungen.

In Uruguay erfolgt die Auflösung und Liquidation von privaten Versicherungsunternehmungen nach dem allgemeinen Handelsrecht, entweder freiwillig oder im Konkurs. Die Staatsversicherungsbank könnte nur durch Beschluß der legislativen Gewalt aufgelöst werden. In Konkurs kann sie nicht geraten, da der Staat subsidiär für ihre Verpflichtungen haftet (Gesetz 13).

Eine Bestandesübertragung ist möglich, in besonderem Verfahren auch ohne daß die Zustimmung eines jeden einzelnen Versicherungsnehmers eingeholt werden muß, und wird von der Staatsversicherungsbank angestrebt. Dadurch kommt sie ihrem Ziel der alleinigen Ausnützung des Monopols näher.

## VIII. Die Rechtsmittel

A. Gegen übermäßige Konzessionsbedingungen, gegen Konzessionsverweigerung oder -entzug gibt es kein *Rechtsmittel*, da ja der Staat mit dem monopolisierten Recht nach freiem Willen tun und lassen kann was er will.

B. In Rußland gibt es innerhalb der Gosstrach keine Rechtsmittel. Ebensowenig ist ein Rechtsmittel vorgesehen gegen die Entscheide der Versicherungssowjets und der Finanzvolkskommissariate. Dagegen

kann der Finanzvolkskommissär (Finanzminister) der Union oder einer Bundesrepublik, wenn er mit einem Mehrheitsbeschluß des Versicherungssowjets nicht einverstanden ist, die Frage dem Sowjet für Arbeit und Verteidigung der Union, resp. der Wirtschaftskonferenz der entsprechenden Republik zur Entscheidung vorlegen (Dekret 39, 42).

In Uruguay ist gegen Konzessionsverweigerung und Konzessionsentzug naturgemäß ebenfalls kein Rechtsmittel gegeben. Die übrigen Anordnungen der Aufsichtsbehörde erfolgen kraft ihrer diskretionalen Gewalt und unterliegen ebenfalls keinem Rechtsmittel. Der Streit zwischen Versicherten und Staatsversicherungsbank wird einem Schiedsgericht zum Entscheid übertragen (Gesetz 19, 20), um zu vermeiden, daß der Staat hier zugleich Richter und Partei ist.

## IX. Die Kosten der Aufsicht und die finanzielle Ausnützung des Monopols

A. Die Konzession erteilt der Staat regelmäßig nur gegen Bezahlung bestimmter *Gebühren* und auch während der Konzessionsdauer haben die Konzessionäre spezielle, über die von allen Handelsgesellschaften zu leistenden Abgaben hinausgehende Steuern zu entrichten. Durch die Erteilung von Konzessionen nützt der Staat sein Monopol finanziell aus.

B. Rußland. Eine Gebühr der Gosstrach an den Staat ist nicht vorgesehen, da ja die Unternehmung eine rein staatliche ist und also auch auf Rechnung des Staates arbeitet. Allerdings ist sie als wirtschaftlicher Eigenbetrieb organisiert (Dekret 3), genießt aber volle Steuerfreiheit (Dekret 6). Die Verteilung ihrer Gewinne ist gesetzlich festgelegt (Dekret 54 ff.). Es werden daraus Reservekapitalien gebildet, Verhütungs- und Schadensbekämpfungsmaßnahmen finanziert. Ein beträchtlicher Teil fließt auch in die Staatskasse oder wird für staatliche Aufgaben verwendet (z. B. Finanzierung von Arbeiterwohnungsbauten). Seit 1925 und mit dem Anwachsen der Reserven sind die Gewinnverteilungssätze wiederholt geändert worden, in dem Sinne, daß ein größerer Teil in die Staatskasse fließt oder für staatliche Aufgaben verwendet wird. Dadurch wird die Versicherung mit einer empfindlichen indirekten Steuer belastet.

Uruguay. Die Staatsversicherungsbank ist eine autonome öffentliche Anstalt und hat ihre Kosten selbst zu tragen. Das Kapital, welches ihr vom Staat bei der Gründung zur Verfügung gestellt worden war, ist nach 1937 vollständig zurückbezahlt worden. Darüber hinaus hat die Bank im Jahre 1947 ihr Grundkapital aus eigenen Mitteln erhöht.

Die Überschüsse der Bank wurden zu Beginn ausschließlich zur Äufnung der Reserven verwendet (Gesetz 14). Mit ihrem allmählichen

Erstarken hatte die Anstalt mehr und mehr vom Reingewinn an die Staatskasse abzuliefern. Durch das Gesetz vom 9. Mai 1934 wurde der abzuliefernde Betrag auf 80 % des Reingewinns festgesetzt. Dies zeigt den vorwiegend fiskalischen Charakter des Monopols. Allerdings war die Bank auch stets bestrebt, ihre Versicherungsbedingungen liberaler zu gestalten und hat in bestimmten Branchen aus sozialen oder gesamtwirtschaftlichen Erwägungen auf die Erzielung von Gewinn überhaupt verzichtet (z. B. in der landwirtschaftlichen Versicherung, Arbeitsunfallversicherung, etc.). Zur Durchführung von Verhütungsmaßnahmen aller Art hat die Staatsversicherungsbank ebenfalls bedeutende Mittel eingesetzt (Verhütung von Arbeitsunfällen, medizinische Dienste, etc.).

Die privaten Versicherungsunternehmungen tragen die Kosten der Staatsaufsicht proportional zu der Höhe ihrer Prämieneinnahmen.

## § 12 Mischsystem: Frankreich

### I. Einleitung

Es ist schon darauf hingewiesen worden (vorn 31), daß in keinem Land ein Aufsichtssystem ganz rein durchgeführt ist. Die meisten positiven Regelungen gehen jedoch von einem ganz bestimmten System aus. Dagegen gibt es solche, die sich nicht auf ein einzelnes System gründen, sondern von mehreren oder allen typische Merkmale enthalten. Dabei können natürlich sehr viele Varianten vorkommen, weshalb man ein solches Mischsystem nicht abstrakt darstellen kann.

Ein Beispiel eines solchen Mischsystems ist *Frankreich*[1]. Die Versicherungsaufsicht in Frankreich hat eine mannigfaltige Entwicklung durchgemacht bis zur Vereinheitlichung von 1938. Einerseits bestehen zahlreiche Normativbestimmungen für die Gründung, den Betrieb und die Auflösung von Versicherungsunternehmungen, anderseits wird eine materielle Kontrolle geübt mit Bewilligungsprinzip trotz zahlreicher staatlicher Versicherungsunternehmungen.

### II. Die Rechtsquellen

Es bestehen zahlreiche gesetzliche Erlasse, welche die Staatsaufsicht regeln. Die wichtigsten davon sind:
— Loi du 15 février 1917[2],

---

[1] Vergl. dazu: *Fourastié, Picard* et *Besson, Traité; Picard* et *Besson, Assurances terrestres.*

[2] Loi du 15 février 1917 relative à la surveillance des opérations de réassurances souscrites ou exécutées en France et en Algérie.

— Décret-loi du 14 juin 1938 (zitiert: décret-loi)[3],
— Décret du 30 décembre 1938 (zitiert: décret)[4],
— Décret du 17 août 1941[5],
— Ordonnance du 29 septembre 1945[6],
— Loi du 25 avril 1946 (zitiert: loi)[7].

Auf hier nicht zitierte Erlasse wird im Zusammenhang der Darstellung verwiesen.

### III. Die Aufsichtspflicht

Der Staat beaufsichtigt grundsätzlich *alle Branchen,* mit Ausnahme der Rückversicherung, wenn sie allein und nicht in Verbindung mit Direktversicherung betrieben wird (décret-loi 1 Ziff. 5; décret 137 Ziff. 18). Es unterliegen der Kontrolle folgende Unternehmungen:

— Unternehmungen, welche Verpflichtungen eingehen, deren Erfüllung von der Dauer des menschlichen Lebens abhängt (décret-loi 1 Ziff. 1).
— Unternehmungen, die sich verpflichten, im Falle der Verheiratung oder der Geburt eines Kindes ein bestimmtes Kapital zu zahlen (décret-loi 1 Ziff. 2).
— Kapitalisationsunternehmungen (décret-loi 1 Ziff. 3).
— Unternehmungen, welche den Erwerb von Grundstücken mittels lebenslänglicher Renten bezwecken (décret-loi 1 Ziff. 4; loi du 20 février 1922[8]).
— Versicherungsunternehmungen irgendwelcher Art (décret-loi 1 Ziff. 5).
— Beteiligungsunternehmungen (décret-loi 1 Ziff. 6).
— Die Caisse Centrale de Réassurances (loi 26).

Eine besondere Kontrolle, welche nicht identisch ist mit der Versicherungsaufsicht, übt der Staat aus:

---

[3] Décret-loi du 14 juin 1938 unifiant le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurance de toute nature et de capitalisation et tendant à l'organisation de l'industrie des assurances.

[4] Décret du 30 décembre 1938 portant règlement d'administration publique pour la constitution des sociétés d'assurance et de capitalisation, des tontines et des syndicats de garantie, et pour le fonctionnement et le contrôle de ces organismes.

[5] Décret du 17 août 1941 relatif aux cautionnements et aux réserves exigibles des sociétés d'assurances et de capitalisation.

[6] Ordonnance du 29 septembre 1945 portant suppression du Comité d'Organisation des Assurances et complétant le décret-loi du 14 juin 1938 relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature.

[7] Loi du 25 avril 1946 relative à la nationalisation de certaines sociétés d'assurances et à l'industrie des assurances en France.

[8] Loi du 20 février 1922 concernant les sociétés ayant pour objet l'acquisition d'immeubles au moyen de constitution de rentes viagères.

— Über die öffentlich-rechtlichen Versicherungskassen (Caisse Nationale d'Assurances sur la Vie, Caisse Nationale d'Assurances en cas d'Accidents, caisses départementales d'assurance contre l'incendie);

— über bestimmte landwirtschaftliche Gegenseitigkeitsgesellschaften (décret-loi 4 I und II, 43);

— über bestimmte Versicherungsgenossenschaften von Fischern für ihre Boote (décret-loi 4 III);

— über bestimmte gegenseitige Fürsorge- und Unterstützungsvereine gemäß der Ordonnance du 19 octobre 1945;

— über die Hypotheken-Kreditgesellschaften (loi du 24 mars 1952[9]).

## IV. Die Aufsichtsbehörden

Die Staatsaufsicht über die Versicherungsunternehmungen obliegt dem Finanzminister. Sie wird ausgeübt von der Direction des Assurances und vom Conseil National des Assurances, welche beide dem Finanzminister unterstehen.

Die *Direction des Assurances* umfaßt einerseits verschiedene Bureaux, welche die zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen vorbereiten, die von den Unternehmungen eingereichten Dokumente prüfen und verschiedene Aufgaben juristischer, wirtschaftlicher und statistischer Natur erfüllen, anderseits einen Stab beeidigter Kontrolleure, welche die Bücher und Dokumente der Unternehmungen an deren Sitz oder Niederlassung überprüfen (décret-loi 6).

Der *Conseil National des Assurances* umfaßt 21 Mitglieder und wird vom Finanzminister präsidiert (loi 14; 2 décrets du 2 octobre 1946[10]). Er ist Konsultativorgan in allen Fragen der Versicherungsaufsicht, insbesondere beim Erlaß gesetzlicher Bestimmungen, bei der Festsetzung der allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarife, bei der Erteilung und beim Rückzug von Bewilligungen, etc. Er bestimmt auch das Geschäftsgebaren der Caisse Centrale de Réassurances und wirkt als Generalversammlung der nationalisierten Versicherungsgesellschaften (loi 15).

Alljährlich veröffentlichen die Direction des Assurances und der Conseil National des Assurances je einen Bericht über ihre Tätig-

---

[9] Loi du 24 mars 1952 relative aux entreprises de crédit différé.

[10] Décret du 2 octobre 1946 fixant les conditions de fonctionnement du Conseil National des Assurances.

Décret du 2 octobre 1946 portant règlement d'administration publique pour la fixation de la durée des fonctions et des conditions de renouvellement des membres du Conseil National des Assurances.

keit[11]. Daneben werden periodisch die neuen Gesetze, Dekrete und Entscheide der Aufsichtsbehörde veröffentlicht[12].

## V. Die Bewilligung

1. In Frankreich dürfen Versicherungsgeschäfte nur betrieben werden von Aktien-, Kommanditaktien-, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Tontinen und Garantiesyndikaten (décret-loi 2; décret 1 I). Eine Ausnahme besteht allerdings für Lloyd's Underwriters und ähnliche Versicherer. Sie werden zum Betrieb von Versicherungsgeschäften zugelassen wie die Gesellschaften, müssen aber dazu noch besonderen Erfordernissen genügen (décret du 13 août 1947[13]). Die Kapitalisationsunternehmungen, die Unternehmungen, welche den Erwerb von Grundstücken mittels lebenslänglicher Renten bezwecken und die Beteiligungsunternehmungen müssen die Form der Aktiengesellschaft annehmen (décret 1 II; décret-loi 1 Ziff. 3, 4, 6).

2. Die Versicherungsgesellschaften entstehen nach den allgemeinen Bestimmungen des Handelsrechts (Code de Commerce vom 24. Juli 1867) und den im Dekret vom 30. Dezember 1938 aufgestellten Regeln (décret 2—14 für Aktien- und Kommanditaktiengesellschaften, décret 15—86 für Gegenseitigkeitsgesellschaften, décret 87—98 für Tontinen und décret 99—109 für Garantiesyndikate). Sie dürfen den Geschäftsbetrieb aber erst aufnehmen, wenn sie die *Bewilligung* dazu erhalten haben *(agrément technique,* décret-loi 7). Folgende Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung durch den Finanzminister müssen erfüllt sein:

a) Die Unternehmung hat ein Gesuch mit den nötigen Beilagen einzureichen (arrêté ministériel du 6 août 1941[14], Art. 1 I; décret 136).

b) Sie hat anzugeben, welche Kategorien von Versicherungsgeschäften sie zu betreiben beabsichtigt (arrêté ministériel 1 Ziff. 1; décret 137). Die Bewilligung wird nur für die bestimmten, im Gesetz aufgezählten Branchen — einzeln oder zusammen — erteilt.

c) Die Unternehmung darf keine andern als Versicherungsgeschäfte betreiben, und zwar nur in den bewilligten Branchen (décret-loi 7;

---

[11] Direction des Assurances: Rapport sur la situation des Sociétés d'Assurances, de Capitalisation et des autres Entreprises régies par le décret-loi du 14 juin 1938.
Conseil National des Assurances: Rapport à Monsieur le Ministre des Finances sur l'activité du Conseil National des Assurances au cours de l'année 19..

[12] Bulletin administratif des assurances, Paris.

[13] Décret du 13 août 1947 fixant les modalités spéciales d'application du règlement d'administration publique du 30 décembre 1938 au Lloyd's de Londres et aux établissements constitués sur les mêmes bases.

[14] Arrêté ministériel du 6 août 1941 relatif à l'agrément des sociétés ou assureurs régis par le décret-loi du 14 juin 1938.

décret 138 I). Lebensversicherungs-, Kapitalisations-, Beteiligungs- und ähnliche Unternehmungen, sowie Tontinen dürfen keine andern Versicherungsgeschäfte schließen (décret 138 III).

d) Die fremden Länder, in denen die Unternehmung zu arbeiten beabsichtigt, sind aufzuzählen (arrêté ministériel 1 Ziff. 2).

e) Die Unternehmung hat ein Doppel ihres Gründungsaktes, das Protokoll der Gründungsversammlung und ihre Statuten einzureichen (arrêté ministériel 1 Ziff. 3, 4, 5).

f) Aktiengesellschaften müssen ein minimales Grundkapital besitzen und jeder Aktionär muß den Betrag seiner gezeichneten Aktien zu mindestens 50 % liberiert haben (décret 3). Die Minima für die Grundkapitalien variieren je nach der oder den betriebenen Versicherungsbranchen (décret du ler juin 1952[15]).

g) Die Gegenseitigkeitsgesellschaften können entweder Gesellschaften mit gegenseitiger Form oder Gegenseitigkeitsgesellschaften im engern Sinn sein. Auch die Vereinigungen von Gegenseitigkeitsgesellschaften im engern Sinn, sowie die Tontinen und Garantiesyndikate fallen unter diese Kategorie. Die Gegenseitigkeitsgesellschaften besitzen kein Grundkapital und ihre Versicherten sind zugleich Gesellschaftsmitglieder. Sie müssen aber bestimmte Gründungsfonds besitzen, die ebenfalls je nach den betriebenen Branchen variieren (décret du ler juin 1952[15]).

h) Die Unternehmungen haben Kautionen zu hinterlegen, deren Höhe von den betriebenen Branchen abhängt (décret-loi 3 II, décret 144, décret du 17 août 1941, Art. 1—7). Die Beträge der Kautionen sind in bestimmten zulässigen Werten bei der Caisse des Dépôts et Consignations zu hinterlegen (décret 144, 145—147). Über die gesetzlich festgelegten Kautionen hinaus kann die Aufsichtsbehörde noch Spezialkautionen verlangen (décret du 17 août 1941, Art. 4).

i) Für Gegenseitigkeitsgesellschaften im engern Sinn, die sich zwecks Rückversicherung zu Vereinigungen zusammenschließen, sind Besonderheiten vorgesehen. Vor allem brauchen sie keine Kautionen zu hinterlegen (décret 193, décret du 5 août 1941[16]).

k) Auch für Tontinen bestehen zusätzliche Vorschriften (décret 194, décret du 3 août 1941[17]).

l) Die Muster der Policen mit den allgemeinen Versicherungsbedin-

[15] Décret du ler juin 1952 relatif au montant minimum du capital social des sociétés par actions d'assurance et de capitalisation et au montant minimum du fonds d'établissement des sociétés à forme mutuelle, des unions de sociétés mutuelles d'assurance et des tontines.

[16] Décret du 5 août 1941 déterminant les modalités d'application de la troisième partie du décret du 30 décembre 1938 aux sociétés mutuelles d'assurances réassurées auprès d'une „union".

[17] Décret du 3 août 1941 fixant les modalités d'application du décret du 30 décembre 1938 aux sociétés à forme tontinière.

gungen, die Prospekte und Drucksachen, welche veröffentlicht werden sollen, und die Tarife, sowie die Grundlagen zu deren Berechnung, sind dem Gesuch beizulegen (arrêté ministériel du 6 août 1941, Art. 1 Ziff. 6, 7). Dies hat für jede Branche, für welche um die Bewilligung nachgesucht wird, zu geschehen.

m) Die Unternehmung hat die Namen der Verwalter und Direktoren zu nennen und deren Personalien anzugeben (arrêté ministériel 1 Ziff. 8). Die Leiter, Angestellten und Vermittler einer Versicherungsunternehmung müssen einen guten Leumund und ein blankes Strafregister besitzen (décret-loi 29, 30).

n) Die gesuchstellende Unternehmung muß sich verpflichten, keine französischen Risiken bei einem auf der schwarzen Liste stehenden ausländischen Versicherer in Rückdeckung zu geben (loi du 15 février 1917; arrêté ministériel 1 Ziff. 9).

o) Ausländische Unternehmungen haben nachzuweisen, daß sie die Spezialbewilligung erhalten haben (décret du 19 août 1941, hinten 107/108), daß sie in Frankreich eine Niederlassung besitzen, wo sie Domizil verzeigen, und einen Generalbevollmächtigten ernannt haben, der die Unternehmung gegenüber den Behörden und den Versicherten vertritt (décret 142). Besondere Anforderungen werden für diejenigen ausländischen Unternehmungen aufgestellt, deren Heimatstaat den französischen Unternehmungen Verpflichtungen auferlegt, die über die in der französischen Aufsichtsgesetzgebung vorgesehenen hinausgehen (décret 143).

p) Die Lloyd's Underwriters haben den Erhalt der Spezialbewilligung nachzuweisen und außerdem einen gemeinsamen Generalbevollmächtigten und einen Spezialbevollmächtigten für jeden Underwriter oder jedes Syndikat von Underwriters, die in Frankreich arbeiten wollen, zu bezeichnen. Sie entrichten jedoch nur eine Globalkaution (décret 192; décret du 13 août 1947).

3. Für ausländische Unternehmungen ist eine *Spezialbewilligung (agrément politique)* vorgesehen, welche sie besitzen müssen, bevor sie um die Erteilung des für alle Unternehmungen notwendigen agrément technique nachsuchen können. Die Spezialbewilligung dient dazu, unerwünschte oder feindliche Unternehmungen vom französischen Markt fernzuhalten. Dies ist eine politische Angelegenheit und die gesuchstellende ausländische Unternehmung kann sich hier nicht auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen. Zur Erlangung der Spezialbewilligung müssen folgende Dokumente eingereicht werden:

a) Ein diesbezügliches Gesuch (décret du 19 août 1941[18], Art. 2 I).

[18] Décret du 19 août 1941 relatif à l'agrément spécial des sociétés ou assureurs étrangers dans les termes de la loi du 15 février 1917 et aux garanties auxquelles ils peuvent être astreints.

b) Eine Liste der Branchen, welche die ausländische Unternehmung in Frankreich zu betreiben beabsichtigt (décret du 19 août 1941, Art. 2 Ziff. 1).

c) Eine Bescheinigung, daß die Unternehmung in ihrem Heimatstaat gemäß geltendem Recht errichtet ist und Geschäfte betreibt (décret du 19 août 1941, Art. 2 Ziff. 2).

d) Die Statuten (décret du 19 août 1941, Art. 2 Ziff. 3).

e) Die Muster der Policen mit den allgemeinen Versicherungsbedingungen und die Prospekte und Drucksachen, welche veröffentlicht werden sollen. Diese müssen die Wahl eines Rechtsdomizils in Frankreich und die Anerkennung der französischen Gerichtsbarkeit enthalten (décret du 19 août 1941, Art. 2 Ziff. 4).

f) Eine Liste der Verwalter und Direktoren, eine Liste der Aktionäre und eine Liste der Rückversicherer und Retrozessionäre für ihre Geschäfte in Frankreich (décret du 19 août 1941, Art. 2 Ziff. 5, 7).

g) Die Verpflichtung, keine französischen Risiken bei einem auf der schwarzen Liste stehenden ausländischen Versicherer in Rückdeckung zu geben, eine Liste aller in Frankreich abgeschlossenen oder erfüllten Versicherungsverträge zu führen, den Vertreter für Frankreich mit allen nötigen Vollmachten auszustatten, etc. (décret du 19 août 1941, Art. 2 Ziff. 6; loi du 15 février 1917, Art. 1, 2).

h) Die Bilanzen und Rechnungen der Unternehmung aus den letzten drei Geschäftsjahren (décret du 19 août 1941, Art. 2 Ziff. 8).

i) Die Ernennung eines Generalbevollmächtigten in Frankreich und eine Abschrift der ihm erteilten Vollmacht (décret du 19 août 1941, Art. 3, 2 Ziff. 9).

k) Eine Bestätigung, daß die allfällig geforderten Spezialkautionen bei der Banque de France oder bei der Caisse des Dépôts et Consignations hinterlegt worden sind (décret du 19 août 1941, Art. 4—6; loi du 15 février 1917, Art. 2; décret-loi 42; décret 143).

4. Das dem Finanzminister eingereichte Gesuch mit sämtlichen Beilagen wird von der Direction des Assurances begutachtet und durch einen Kontrolleur am Sitz der Gesellschaft überprüft, insbesondere hinsichtlich der finanziellen Situation der Unternehmung. Ist das Resultat der Prüfung günstig, so erteilt der Finanzminister die Bewilligung, welche veröffentlicht wird (décret-loi 7, 9). Wenn die Prüfung ergibt, daß die gesuchstellende Unternehmung die gesetzlichen Vorschriften nicht befolgt oder keine genügenden finanziellen Garantien bietet, so wird ihr das agrément verweigert. Dies ist jedoch erst möglich, nachdem die Unternehmung aufgefordert wurde, innert Frist ihre Bemerkungen einzusenden und nur wenn der Conseil National

des Assurances einverstanden ist. Der Finanzminister ist allerdings nicht definitiv an die Meinung des Conseil gebunden. Er kann eine nochmalige Beratung im Conseil veranlassen und, wenn dieser bei seiner Meinung bleibt, trotzdem darüber hinweggehen (décret-loi 8). Stillschweigen des Finanzministers während sechs Monaten, seitdem das Gesuch gestellt wurde, bedeutet Verweigerung (décret-loi 8 III). Gegen die Verweigerung des agrément kann an den Conseil d'Etat (als Verwaltungsgericht) rekurriert werden (décret-loi 8 III; hinten 116).

Wird der bewilligte Geschäftsbetrieb binnen eines Jahres seit Erteilung des agrément technique nicht aufgenommen, so fällt es dahin (décret 141).

### VI. Die nationalisierten Gesellschaften

In der französischen Verfassung ist der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit niedergelegt. Die Aufsicht über die Versicherungsunternehmungen ist eine Polizeiaufsicht und die den Unternehmungen erteilten agréments techniques sind Polizeibewilligungen. Die Aufsichtsbehörde ist somit verpflichtet, das agrément zu erteilen, wenn die gesuchstellende Unternehmung alle gestellten Anforderungen erfüllt (décret-loi 8 I, wo als Gründe für den Rückzug des agrément nur aufgezählt werden: 1. Die Unternehmung bietet nicht mehr genügende Garantien zur Erfüllung aller ihrer Verpflichtungen, und 2. die Unternehmung arbeitet nicht gemäß den gesetzlichen Regeln oder gemäß ihren Statuten). Dieses Bewilligungsprinzip hat jedoch eine empfindliche Abschwächung erlitten durch die *Verstaatlichung mehrerer großer Versicherungsunternehmungen* im Jahre 1946 (loi du 25 avril 1946). Damals wurden 34 der größten französischen Gesellschaften nationalisiert, d. h. sämtliche Aktien dieser Gesellschaften gingen von Gesetzes wegen auf den Staat über (loi 1, 7), und die früheren Aktionäre wurden mit verzinslichen Genußscheinen entschädigt. Die nationalisierten Gesellschaften blieben Handelsgesellschaften (Aktiengesellschaften) und als solche der Staatsaufsicht unterworfen wie die privaten Unternehmungen (loi 5). Sie funktionieren wie alle übrigen Aktiengesellschaften (sie haben ja deren zivilrechtliche Form beibehalten, loi 33 I), wobei die Zusammensetzung des Verwaltungsrates gesetzlich festgelegt ist (loi 16) und die Aufgaben der Generalversammlung vom Conseil National des Assurances übernommen werden (loi 15 IV). Es ist allerdings fraglich, ob dies mit den zivilrechtlichen Bestimmungen des Code de Commerce, loi du 24 juillet 1867, vereinbar ist. Die Versicherten bei den nationalisierten Gesellschaften genießen keine Staatsgarantie für ihre Ansprüche (loi 19).

Durch die Nationalisierung der erwähnten 34 Gesellschaften ist das Versicherungsgewerbe nicht monopolisiert worden, und die den privaten Unternehmungen erteilten agréments haben deshalb nicht den Charakter von Konzessionen angenommen. Das Prinzip der Handels- und Gewerbefreiheit und die Aufsichtsgesetzgebung, insbesondere hinsichtlich der Erteilung des agrément, bleiben unverändert. Die nationalisierten Gesellschaften arbeiten in freier Konkurrenz mit den privaten Unternehmungen, bestehenden und allfälligen neuen. Aber es ist fraglich, ob der Staat durch die Nationalisierung selbst nicht die Handels- und Gewerbefreiheit verletzt hat. Jedenfalls bedeutet sie einen großen Schritt in der Richtung auf ein faktisches Versicherungsmonopol des Staates. Sie ist aus politischen und finanziellen Gründen erfolgt.

## VII. Die Überwachung des Geschäftsbetriebes

Die Aufsichtsbehörde überwacht laufend den Geschäftsbetrieb der Versicherungsunternehmungen daraufhin, ob die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden und ob die Unternehmungen jederzeit in der Lage sind, allen ihren Verpflichtungen genügen zu können. Sie übt eine Verwaltungstätigkeit aus gegenüber den Unternehmungen und ihren Vermittlern. Diese Tätigkeit ist bestimmt und begrenzt durch die eingehenden gesetzlichen Bestimmungen, von deren Wert somit die Wirksamkeit der Überwachung abhängt. Die Entscheide der Aufsichtsbehörde sind für die Gerichte nicht bindend.

Es werden folgende Kontrollen durchgeführt:

a) Jede *Veränderung in den Voraussetzungen für den Erhalt des agrément ist von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen.* Dies gilt insbesondere für Statutenänderungen und Änderungen in den allgemeinen Versicherungsbedingungen und Tarifen (décret 181). Bei Erweiterungen des Geschäftsbetriebes ist ein neues agrément einzuholen (arrêté ministériel du 6 août 1941, Art. 2). Der Finanzminister kann sogar vorschreiben, daß bestimmte Klauseln in die allgemeinen Versicherungsbedingungen eingefügt und daß bestimmte Maximal- oder Minimaltarife angewendet werden müssen (ordonnance du 29 septembre 1945, Art. 8; décret-loi 3 III). Die Aufnahme gewisser zwingender Bestimmungen in die Versicherungsverträge ist auch durch Gesetz vorgeschrieben (décret 110, 111, 115, 119; loi du 13 juillet 1930, Art. 2[19]).

b) Versicherungen dürfen nur von bestimmten Personen *vermittelt* werden (décret-loi 31). Diese müssen einen Berufsausweis besitzen, der nur erteilt wird, wenn der Vermittler einen guten Leumund be-

[19] Loi du 13 juillet 1930 relative au contrat d'assurance.

sitzt und keine strafrechtlichen Verurteilungen erlitten hat (décret-loi 32—34, 29, 30; arrêté du 26 septembre 1942[20]). Der Finanzminister kann Maximalansätze für die Entschädigungen an die Versicherungsvermittler vorschreiben (ordonnance du 29 septembre 1945, Art. 8). Die Acquisitionskosten müssen in bestimmten, gesetzlich vorgeschriebenen Zeiträumen amortisiert werden (décret 191; décrets-lois du 8 août et 30 octobre 1935; décrets du 19 décembre 1935 et du 29 juillet 1936[21]).

c) Das Gesetz regelt bestimmte Verbindlichkeiten, welche die Versicherungsunternehmungen auf der Passivseite ihrer Bilanzen aufzuführen und welchen sie die nötigen sie repräsentierenden Werte auf der Aktivseite entgegenzustellen haben. Es sind dies einerseits die *technischen Reserven* und andrerseits gewisse andere bevorzugte Verbindlichkeiten: Die *Garantiereserve,* die *Reserve für privilegierte Forderungen,* die *Reserve für die Vermittlerprovisionen,* die *Amortisationsreserve* für Anleihen und der *Wohlfahrtsfonds* für das Personal (décret 149). Die Zusammensetzung der technischen Reserven ist für die einzelnen Branchen genau festgelegt (décret 150—152), ebenso die Grundlagen für deren Berechnung (décret du 17 août 1941, Art. 8—33; décret du 20 août 1941, Art. 1, 2[22]; arrêtés du 8 et du 9 juin 1950[23]).

Die Garantiereserve ersetzt den für die übrigen Handelsgesellschaften in Art. 36 des Code de Commerce vorgeschriebenen Reservefonds. Sie soll geäufnet werden, um verschwundenes Gesellschaftskapital zu ersetzen und unbestimmten Eventualitäten zu begegnen. Sie ist für jede Gesellschaftsform vorgeschrieben (décret 8—11, 43, 66, 76, 108) und ihre Berechnungsgrundlagen sind ebenfalls gesetzlich festgelegt (décrets du 23 juin 1939 et du 28 août 1949[24]).

---

[20] Arrêté du 26 septembre 1942 fixant les conditions exigés pour être admis à présenter au public des opérations d'assurance ou de capitalisation.

[21] Décret-loi du 8 août 1935 règlementant les frais d'acquisition des sociétés de capitalisation. Décret-loi du 30 octobre 1935 règlementant les frais d'acquisition des sociétés d'assurances sur la vie. Décret du 19 décembre 1935 relatif à l'application du décret du 30 octobre 1935 reglementant les frais d'acquisition des sociétés d'assurance sur la vie. Décret du 29 juillet 1936 relatif à l'application du décret du 8 août 1935 règlementant les frais d'acquisition des sociétés de capitalisation.

[22] Décret du 20 août 1941 relatif au dépôt par les sociétés ou assureurs étrangers à la Caisse des Dépôts et Consignations ou à la Banque de France des valeurs affectées à la représentation de leurs réserves techniques.

[23] Arrêté du 8 juin 1950 relatif au calcul de la réserve mathématique et des capitaux constitutifs des rentes réglées financièrement à servir par les sociétés d'assurances à la suite d'Accidents du Travail.

Arrêté du 9 juin 1950 relatif au calcul de la réserve mathématique et des capitaux constitutifs des rentes à servir par les sociétés d'assurances et afférentes aux opérations visées aux paragraphes 9, 9bis, 10, 12 et 17 de l'article 137 du décret du 30 décembre 1938.

[24] Décret du 23 juin 1939 fixant le montant minimum de la réserve de garantie des sociétés par actions d'assurance et de capitalisation, des sociétés

d) Die vom Gesetz vorgeschriebenen Reserven, mit Ausnahme der Garantiereserve, müssen durch *sichere Anlagewerte* repräsentiert sein. Die Arten der zulässigen Werte hängen ab von ihrer Qualität und Verteilung und sind genau vorgeschrieben (décret 153—162, 167, 168). Allgemein gilt, daß die in einer Währung übernommenen Verbindlichkeiten durch Reservewerte, die auf dieselbe Währung lauten, gedeckt sein müssen (décret 165). Es müssen nur für die in Frankreich zu erfüllenden Verbindlichkeiten daselbst die nötigen Reservewerte vorhanden sein (décret 164); für im Ausland zu erfüllende Verpflichtungen gilt das ausländische Recht.

Auch die Werte, welche den als Kaution zu hinterlegenden Betrag repräsentieren, unterliegen denselben Regeln (décret 144 VI; vorn 106). Was über die Kautionen und gesetzlichen Reserven hinaus vorhanden ist, kann in beliebigen Werten angelegt werden (décret 163).

e) Die *Bewertung* der Anlagewerte geschieht ganz allgemein nach der Natur der betriebenen Versicherungszweige und nach den Charakteristiken der einzelnen Werte (décret 169, 170). In Spezialfällen stellt das Gesetz besondere Regeln auf (décret 171—178, 147; décret du 17 août 1941, Art. 7).

f) Die *Anlagewerte* müssen entweder *auf den Namen lauten* oder, wenn dies nicht möglich ist und in jedem Falle bei von ausländischen Unternehmungen ausgegebenen Werten, bei der Banque de France *deponiert* werden (décret du 23 février 1949, Art. 2[25]). Ausländische Versicherungsunternehmungen haben ihre Reservewerte bei der Banque de France oder bei der Caisse des Dépôts et Consignations zu hinterlegen (décret 178 IV; décret du 20 août 1941, Art. 3). Der Finanzminister kann besondere Maßnahmen zur Sicherung der Reservewerte anordnen (décret du 23 février 1949, Art. 3—6). An den Anlagewerten der Reserven und der Kautionen haben die Versicherten oder die Gläubiger, zugunsten derer Spezialreserven geäufnet werden müssen, ein Privileg (décret-loi 13—16; décret 179 I—III; hinten 115).

g) Die *Kontrolle der Rechnungsführung* der Versicherungsunternehmungen erfolgt an Hand eines für alle Unternehmungen verbindlichen, einheitlichen Planes (décret 183). Dieser Plan ist sehr detailliert aufgestellt in einem Dekret vom 29. Juli 1939[26]. Es werden allgemeine Regeln über die doppelte Buchhaltung, über die Bilanz, etc. festgelegt und vorgeschrieben, welche Bücher unter welchen Bedin-

---

d'assurance à forme mutuelle, des sociétés mutuelles d'assurance, des unions et des syndicats de garantie, modifié par décret du 28 août 1949.

[25] Décret du 23 février 1949 portant simplification du contrôle des placements des sociétés d'assurances et de capitalisation.

[26] Décret du 29 juillet 1939 fixant la comptabilité des entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation, modifié par décret du 27 mars 1947.

gungen und in welchen Formen von den Unternehmungen zu führen sind. Schließlich enthält das Dekret noch die Muster der Aufstellungen und Dokumente, welche teils zu veröffentlichen, teils der Aufsichtsbehörde einzureichen sind zusammen mit dem Jahresbericht, der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung (décret 186--188). Für die obligatorischen gesetzlichen Rückversicherungszessionen an die Caisse Centrale de Réassurance sind besondere Konten zu führen (loi 28; décret du 13 janvier 1947; arrêté du 10 février 1947[27]).

## VIII. Die Überwachung der Auflösung

Die Auflösung einer Versicherungsunternehmung erfolgt entweder freiwillig (z. B. durch Ablauf der Gesellschaftsdauer, durch Beschluß der Generalversammlung) oder obligatorisch (durch Rückzug des agrément). In beiden Fällen wird die der Auflösung folgende Liquidation überwacht, um für die ordnungsgemäße Abwicklung der bestehenden Versicherungsverträge zu sorgen.

1. Die *freiwillige Liquidation* erfolgt nach den allgemeinen Bestimmungen des Handelsrechts: Die Generalversammlung ernennt einen oder mehreren Liquidatoren, welche die Guthaben der Gesellschaft zu realisieren, ihre Verpflichtungen zu erfüllen und den Geschäftsbetrieb abzuschließen haben. Während der Liquidationszeit bleibt die Administrativaufsicht durch den Finanzminister bestehen. Er kann die Liquidation unterbrechen und die nötigen Maßnahmen zum Schutz der Versicherten anordnen. Nach Abschluß der Liquidation beschließt die Generalversammlung über die Verteilung des allfälligen Überschusses. Der Beschluß unterliegt der Genehmigung des Finanzministers (décret 47). Ergibt sich, daß nicht alle Verpflichtungen erfüllt werden können, so wird der Konkurs eröffnet. Der Antrag auf Konkurseröffnung kann nur vom Finanzminister gestellt werden (décret-loi 17).

2. Ergibt sich während der Durchführung der Aufsicht, daß die Interessen der Versicherten einer Unternehmung gefährdet sind, so kann die Aufsichtsbehörde die nötigen *Sanierungsmaßnahmen* anordnen. Solche sind:

— Verbot des Rückkaufs und der Belehnung von Policen (décret-loi 10),

— Anordnung zur Verwendung von bestimmten Klauseln in den allgemeinen Versicherungsbedingungen und bestimmter Tarife (ordonnance du 29 septembre 1945, Art. 8),

[27] Décret du 13 janvier 1947 fixant les conditions des réassurances légales obligatoires auprès de la Caisse Centrale de Réassurance.
Arrêté du 10 février 1947 relatif aux conditions d'établissement des comptes des cessions légales à la Caisse Centrale de Réassurance.

— Herabsetzung der Versicherungsleistungen (décret 45),
etc.

3. Führen die Sanierungsmaßnahmen nicht zum Ziel, so wird der Unternehmung das agrément entzogen und damit die obligatorische Liquidation eingeleitet, und es wird häufig versucht, ihren Versicherungsbestand auf eine andere Unternehmung zu übertragen. Eine *Bestandesübertragung,* ganz oder teilweise, ist auch aus andern Gründen möglich (décret-loi 11 I). Sie wird entweder so vorgenommen, daß jeder einzelne Vertrag mit Zustimmung des Versicherten auf die übernehmende Unternehmung übertragen wird. Dies ist jedoch sehr umständlich. Deshalb sieht das Gesetz anderseits eine Gesamtübertragung mit Zustimmung des Finanzministers vor. Die beabsichtigte Übertragung wird publiziert und den Versicherten und übrigen Gläubigern eine Frist gesetzt, während welcher sie ihre Einwendungen erheben können (décret-loi 11 II). Der Finanzminister zieht die allfälligen Einwendungen in Berücksichtigung und genehmigt die Übertragung, wenn sie ihm als im Interesse der Gesamtheit der Versicherten und Gläubiger liegend erscheint. Durch die Genehmigung wird sie allen Gläubigern gegenüber gültig (décret-loi 11 III).

4. Die *obligatorische Auflösung* einer Unternehmung wird bewirkt durch den Rückzug des agrément (décret-loi 18). Ein vom Gericht beauftragter Liquidator übernimmt die Liquidation der Unternehmung unter Aufsicht eines Richters und eines Kontrolleurs der Direction des Assurances (décret-loi 18). Der Liquidator hat sehr weitgehende Kompetenzen zur Realisierung der Aktiven, Erfüllung der Verpflichtungen und zum Abschluß des Geschäftsbetriebes (décret-loi 19). Einzelbetreibungen werden suspendiert, die Gläubiger zur Eingabe ihrer Forderungen eingeladen und orientiert, ob diese zugelassen oder bestritten werden (décret-loi 23 II, 20 II, 21). Der Liquidator hat so rasch als möglich dem aufsichtsführenden Richter einen summarischen Überblick über die Aktiven und Passiven der Unternehmung zu geben (décret-loi 22). Sind die Aktiven und Passiven festgestellt, so wird das Vermögen an die Gläubiger verteilt unter Berücksichtigung ihres Ranges gemäß eventueller Privilegien (décret-loi 23 I).

Die Schadens- und Haftpflichtversicherungsverträge werden durch den Rückzug des agrément von Gesetzes wegen aufgelöst (décret-loi 26). Die Lebensversicherungs- und Kapitalisationsverträge bleiben bestehen, jedoch kann der Liquidator die Zahlungen aufschieben (décret-loi 27 I). Ist eine Bestandesübertragung nicht möglich, so kann der Finanzminister die Verträge aufheben und die vereinbarten Lebensversicherungs- und Kapitalisationssummen reduzieren, so daß die Aktiven der Unternehmung zur Liquidation ausreichen (décret-loi 27 II).

Wenn alle Gläubiger befriedigt sind, oder wenn die Aktiven zur Befriedigung nicht genügen, wird die Liquidation durch das Gericht abgeschlossen (décret-loi 25). Im zweiten Falle wird der Konkurs durchgeführt nach den Bestimmungen des Code de Commerce (décret-loi 25).

5. Die Versicherten sind für ihre Forderungen gegenüber der Versicherungsunternehmung vor andern Gläubigern privilegiert. Es bestehen folgende *Privilegien:*

- Ein allgemeines Privileg aller Versicherten einer Unternehmung, lastend auf sämtlichen Aktiven dieser Unternehmung (décret-loi 14 I). Es kann jedoch für die einzelnen Forderungen nur bis zu gewissen Grenzen geltend gemacht werden (décret-loi 15).
- Ein Spezialprivileg für die Inhaber von Arbeitsunfallrenten, lastend auf den mathematischen Reserven und der Kaution der Unternehmung (décret-loi 13). Es ist für die einzelne Forderung unbegrenzt und geht dem allgemeinen Privileg der übrigen Versicherten vor.
- Ein Spezialprivileg für die bei einer ausländischen Unternehmung Versicherten, lastend auf den Aktiven (Reserven und Kaution), welche diese Unternehmung hinterlegt hat (décret-loi 14 II). Ausländische Versicherte französischer Unternehmungen dürfen nicht günstiger behandelt werden als die französischen Versicherten (décret-loi 16).

## IX. Die Mittel der Aufsicht

Der Aufsichtsbehörde stehen folgende *verwaltungsrechtliche Mittel* zur Verfügung:

a) Erfüllt eine Unternehmung die für die Zulassung zum Geschäftsbetrieb vorgesehenen Voraussetzungen nicht, so wird ihr das agrément verweigert (décret-loi 8; arrêté ministériel du 6 août 1941; vorn 105—107).

b) Die Aufsichtsbehörde kann Allgemeinverfügungen (circulaires) für alle Gesellschaften oder Einzelverfügungen erlassen. Solche sind z. B.: Aufforderung an eine Unternehmung, ihre Geschäftsführung, etc. zu ändern (décret 180 IV), Genehmigung der abgeänderten Statuten, allgemeinen Versicherungsbedingungen, Tarife, etc., vor deren Inkraftsetzung (Kontrolle a priori; décret 181), Anordnungen für die Verwendung bestimmter allgemeiner Versicherungsbedingungen und Tarife (ordonnance du 29 septembre 1945, Art. 8), Anordnungen über die Anlagewerte (décret du 23 février 1949, Art. 3—6).

c) Die Unternehmungen haben periodisch bestimmte Dokumente der Aufsichtsbehörde einzureichen (Kontrolle a posteriori; décret 186—188; décret du 29 juillet 1939).

d) Die Geschäftsführung der Unternehmungen wird an ihrem Sitz und bei den Niederlassungen durch Kontrolleure überprüft (décret-loi 6; décret 180), denen alle nötige Auskunft zu erteilen und Einsicht in alle Bücher, Dokumente und in die Kasse zu gewähren ist (laufende Kontrolle).

e) Über Unternehmungen, die sich weigern, die nötigen Einblicke zu gewähren oder die die vorgeschriebenen Dokumente nicht einreichen, kann die Aufsichtsbehörde Ordnungsbußen verhängen (décret-loi 38).

f) Als stärkstes Mittel kann die Aufsichtsbehörde einer Unternehmung das agrément entziehen und sie so zur Liquidation zwingen (décret-loi 8). Dies ist jedoch nur möglich mit Zustimmung des Conseil National des Assurances.

Es werden folgende *Strafen* vorgesehen wegen Verletzung der aufsichtsrechtlichen Vorschriften: Gefängnis, Buße, Berufsverbot (loi du 15 février 1917, Art. 4; décret-loi 36, 37, 39, 40; ordonnance du 29 septembre 1945, Art. 12; loi 36; décret du 23 février 1949, Art. 7). Die Strafen dürfen nur vom Richter ausgesprochen werden und nicht von der Aufsichtsbehörde. Sie werden veröffentlicht (loi du 15 février 1917, Art. 4; décret-loi 39 III).

## X. Die Rechtsmittel

Die französischen Versicherungsaufsichtsbehörden sind normale Verwaltungsbehörden, deren Anordnungen und Entscheide auf verwaltungsgerichtlichem Wege angefochten werden können. Dafür ist der *Recours pour excès de pouvoir* vor den Conseil d'Etat vorgesehen. Rekursgründe sind:

— Verletzung von Formvorschriften.
— Unzuständigkeit der entscheidenden Verwaltungsbehörde.
— Verletzung des Gesetzes.
— Mißbrauch der Staatsgewalt.

Auch gegen die Verweigerung und den Rückzug des agrément ist der Rekurs zulässig (décret-loi 8). Er hat keine aufschiebende Wirkung (Ausnahme: décret-loi 8 IV a.E.). Ob eine Unternehmung Versicherungsgeschäfte betreibt, die aufsichtspflichtig sind (décret 137), entscheiden die Zivilgerichte.

## XI. Die Kosten

Die Kosten der Staatsaufsicht werden durch die *Beiträge* der beaufsichtigten Unternehmungen gedeckt. Die Höhe des Beitrages wird alljährlich durch den Finanzminister proportional zu den Prämieneinnahmen für jede Unternehmung festgelegt (ordonnance du 29 septembre 1945, Art. 11).

## Vierter Abschnitt

## Die Entwicklung in der Zukunft

### § 13 Die Möglichkeiten der Vereinheitlichung

#### I. Die Vereinheitlichung

Es kann nicht der Zweck dieser Arbeit sein, ein System als das beste zu erklären oder ein neues Idealsystem aufzustellen. Allerdings läge die Vereinheitlichung der Aufsichtssysteme aller Länder wohl im Interesse der Versicherten, der Versicherer und der Aufsichtsbehörden. Die Versicherungsunternehmungen könnten sich überall nach denselben Vorschriften richten, was für sie eine enorme Vereinfachung bedeuten würde (überall gleiche Vorschriften für die Gründung, für Geschäftsbetrieb, Rechnung, einzureichende Dokumente, Reserven, Berechnungsgrundlagen, etc.). Dadurch könnten sie ihre Unkosten senken, was wiederum den Versicherten zugute käme. Auch die internationale Ausbreitung würde gefördert. Den Aufsichtsbehörden wäre der Überblick über eine Unternehmung, über ihre in- und ausländischen Geschäfte bedeutend erleichtert und der Austausch von Informationen und die Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden würden verbessert.

Demgegenüber sind aber die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den einzelnen Ländern so verschieden, daß ihnen ein vereinheitlichtes System nicht gerecht werden könnte. Ein solches System müßte wertvolle Eigenarten der einzelstaatlichen Regelung unterdrücken.

Es ließe sich aber ein Mittelweg finden, und zwar in folgender Weise:

Der Zweck der Versicherungsaufsicht ist im Prinzip überall derselbe: Schutz der Versicherten. Dieser Zweck wird — wie vorn dargestellt — zu erreichen versucht durch Publizität, durch Aufstellung von Normativbestimmungen, durch materielle Aufsicht über die Versicherungsunternehmungen, durch das Erfordernis der Bewilligung oder der Konzession. Von den aufgezählten Systemen baut das eine auf dem andern auf. Die verschiedenen Erscheinungen bei einer Versicherungsunternehmung werden regelmäßig in allen Systemen kontrolliert. Man könnte somit die *Kontrolle wenigstens einiger Erschei-*

*nungen vereinheitlichen,* nicht in dem Sinne, daß sie überall gleich durchgeführt werden müßte, sondern *so, daß von einer bestimmten Grundlage ausgegangen und darauf je nach dem angewandten Aufsichtssystem mehr oder weniger aufgebaut würde.*

Jeder Staat hätte sich auf die sein Land und seine Versicherten betreffenden Verhältnisse zu beschränken, also nur den inländischen Betrieb und das inländische Geschäft einer Versicherungsunternehmung zu überwachen. Um ausländischen Betrieb und ausländisches Geschäft brauchte er sich im Vertrauen auf die Aufsicht des ausländischen Staates nicht zu kümmern. Die sachlichen, örtlichen und zeitlichen Grenzen der Aufsicht (vorn 24—28) müßten genau eingehalten werden.

## II. Beispiele

1. Bei der *Gründung* einer Versicherungsunternehmung werden in allen Systemen die Verhältnisse der neuen Unternehmung kontrolliert. Entweder sind sie zu veröffentlichen oder haben den Normativbestimmungen oder den Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung oder einer Konzession zu entsprechen. Es müßte nun im einzelnen festgelegt werden, was zu den bei der Gründung kontrollierten Verhältnissen gehört: z. B. Firma, Wohnort oder Sitz, Zweigniederlassungen, Gesellschaftsvertrag oder Statuten, Namen und Wohnorte der Gesellschafter und der Leiter, finanzielle Grundlagen (Kapital, Kautionen), Geschäftsplan, allgemeine Versicherungsbedingungen und Tarife. Jede einzelstaatliche Regelung müßte sich auf die Kontrolle dieser Verhältnisse beschränken, könnte aber entweder bestimmen, daß sie zu publizieren seien, oder könnte darüber Normativbestimmungen erlassen, oder könnte für diese Verhältnisse durch die Aufsichtsbehörde nach ihrem Ermessen bestimmte Voraussetzungen festlegen lassen, welche zur Erlangung der Bewilligung erfüllt werden müßten. Die Anforderungen dürften sich nur auf das Inland beziehen, z. B. dürften bestimmte in die allgemeinen Versicherungsbedingungen aufzunehmende Klauseln nur für das Inland vorgeschrieben, Kautionen nur für das inländische Geschäft verlangt werden.

2. Zwecks *Überwachung des Geschäftsbetriebes* sind in allen Ländern die Rechnungen, Bilanzen und andere Dokumente der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Formulare für diese Dokumente müßten durch zwischenstaatliche Vereinbarung so weit vereinheitlicht werden, daß sie unter jedem Aufsichtssystem ohne große Mühe ausgefüllt werden könnten. Man müßte sich also z. B. auf eine bestimmte Art der Rechnungsführung einigen und die minimale Ausgestaltung dieser Art festlegen. Auf dieser Minimalgrundlage aufbauend, könnten dann

die Staaten Einzelheiten vorschreiben, z. B. Führung zusätzlicher Konten, welche sie für ihr Land als notwendig erachten.

3. In den meisten Ländern und unter allen Aufsichtssystemen wird verlangt, daß technische und andere *Reserven* geäufnet und durch bestimmte Werte repräsentiert werden. Es wäre nun festzulegen, welche Reserven mindestens angehäuft werden müßten, und durch zwischenstaatliche Vereinbarung wäre zu bestimmen, wo und für welche Versicherungsverträge die Reservewerte aufbewahrt oder hinterlegt werden müßten.

4. Zweck der Versicherungsaufsicht ist der Schutz der Versicherten. Jedes System bedarf zur Erreichung dieses Zweckes bestimmter *Zwangsmittel*, z. B. Kritik des Publikums, öffentliche Diskussion, verbindliche Anordnungen der Aufsichtsbehörde mit der Möglichkeit des Entzuges der Bewilligung oder der Konzession, Strafen, etc.

Das beste Zwangsmittel ist die öffentliche Diskussion. Sie besteht in Großbritannien und in den Niederlanden und bestand früher auch in Norwegen (vorn 42, 55). Sie entspricht auch am besten der liberalen Auffassung.

Die Anordnungen der Aufsichtsbehörde gegenüber einer Versicherungsunternehmung sollen nicht verbindlich sein, sondern nur als Ratschläge gelten. Diese Ratschläge werden mitsamt ihrer Begründung von der Aufsichtsbehörde veröffentlicht. Die Unternehmung kann sie befolgen oder nicht befolgen und ebenfalls in der Öffentlichkeit ihre Gründe dafür darlegen. An Hand der so entstehenden Diskussion kann sich der einzelne Versicherungsnehmer orientieren. Er wird durch die von der Aufsichtsbehörde publizierten Ratschläge auf allfällige Mängel einer Unternehmung aufmerksam gemacht und kann sich selbst sein Urteil bilden.

Die Unzulänglichkeit, welche man dem Publizitätssystem vorwerfen kann, es sei dem einzelnen Versicherten als Laien nicht möglich, die komplizierten Verhältnisse einer Unternehmung zu überblicken und zu prüfen, fällt damit weg. Nun prüft eine Fachbehörde die Versicherungsunternehmungen und teilt dem Publikum ihre Auffassungen mit. Sie wirkt gleichsam als orientierende, neutrale Stelle, schafft eine Diskussionsgrundlage vor allem für das Publikum und die Fachpresse und verhindert schädigende Konkurrenzmanöver anderer Unternehmungen. Die Aufsichtsbehörde muß natürlich die Möglichkeit haben, die Verhältnisse der Unternehmung gründlich zu untersuchen, um überhaupt ihre Kritik sachlich anbringen zu können.

Gegenüber den im System der materiellen Staatsaufsicht vorgesehenen verbindlichen Anordnungen der Aufsichtsbehörde hat die öffentliche Diskussion den Vorteil, daß die Kritik viel sorgfältiger

vorbereitet und begründet werden muß und Willkürakte eher vermieden werden, da sich ja alles vor den Augen und Ohren der Öffentlichkeit abspielt. Jeder Diskussionsteilnehmer, sei er Aufsichtsbehörde, betroffene Unternehmung, Konkurrenz oder Fachpresse, bemüht sich, möglichst überzeugende, wohlbegründete Ansichten zu äußern.

Die öffentliche Diskussion allein kann selbstverständlich nicht genügen, die Versicherten zu schützen und das Versicherungswesen leistungsfähig zu erhalten und zu fördern. Es muß noch anderes dazu kommen, wie z. B. in Großbritannien der Liquiditätsgrad und die versicherungsmathematische Bewertung, oder wie die Entscheidungsbefugnis eines Versicherungsrates oder eines Gerichtes, etc. Die öffentliche Diskussion ist aber eines der wirksamsten und zweckmäßigsten Mittel der Beaufsichtigung.

## Literaturverzeichnis

Im Text wird nur mit *Verfassernamen* und/oder *Stichwort* zitiert.


*Ackermann,* Günther, Vorschriften und Handhabung der Rechnungslegung und Statistik, in *Rohrbecks* 50 Jahre materielle Versicherungsaufsicht (Berlin 1952).

*Assekuranzjahrbuch* (Wien/Leipzig 1880 ff., Basel).

*Bánde,* Georg, Versicherungs-Staatsaufsicht in Mitteleuropa (Diss. Leipzig 1933).

*Büchner,* Franz, Die Entwicklung der deutschen Gesetzgebung über die Versicherungsaufsicht bis zum Bundesgesetz vom 31. Juli 1951, in *Rohrbecks* 50 Jahre materielle Versicherungsaufsicht (Berlin 1952).

*Bulletin Administratif des Assurances* (Paris 1946 ff.).

*Cockerell,* H. A. L., Die Staatsaufsicht über die privaten Versicherungsgesellschaften in England, in SVZ XIX 439 ff. (Bern 1952).

*Corpus Iuris Civilis* Iustiniani, *Diegesten, Codex.*

*Die privaten Versicherungsunternehmungen in der Schweiz,* Bericht des Eidgenössischen Versicherungsamtes (Bern 1886 ff.).

*van Dievoet,* E., Rapport sur les Assurances, Ière partie (Anvers 1940).

*Dubois,* Adolphe, Du contrôle des entreprises privés d'assurance sur la vie d'après la législation suisse (Paris 1906).

*Dumas,* S., La surveillance des sociétés d'assurances par la Confédération, in Hilty/Burckhardt, Politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft (Bern 1912).

*Fleiner,* Fritz, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts (8. A. Tübingen 1928).

*Fourastié,* Le contrôle de l'Etat sur les sociétés d'assurances (Paris 1938).

*Fromm,* Gerhard Erich, Versicherungs- und Bausparkassenaufsichtsgesetz. Die Änderungen vom 5. März und 19. November 1937 mit ausführlichen Erläuterungen und dem Gesamtabdruck des Gesetzes (München/Berlin 1938).

*Gahlen,* Rudolf, Die Aufsicht über die privaten Versicherungsunternehmungen und ihre Probleme (Diss. Köln 1929).

*von Gierke,* Julius, Versicherungsrecht unter Ausschluß der Sozialversicherung (Stuttgart 1937/1947).

*Hasler,* Kurt, Die Verstaatlichung in der Versicherung (1949).

*Hatz,* Heinz, Entwicklung, Aufgaben und Abgrenzung der Staatsaufsicht über die privaten Versicherungsunternehmungen in der Schweiz (Diss. Zürich 1951).

*Hax,* Karl, Die allgemeinwirtschaftliche Bedeutung von Rechnungslegungsvorschriften und Statistik, in *Rohrbecks* 50 Jahre materielle Versicherungsaufsicht (Berlin 1952).

*Haymann,* Erwin, La surveillance des sociétés d'assurances en Suisse et la juridiction administrative du tribunal fédéral (Diss. Genf 1932).

*Hopf,* Adolf, Untersuchungen über den Begriff der öffentlichen Versicherung (Diss. Bern 1946).

*Huber*, Hans, Vorlesungen über Verwaltungsrecht des Bundes (Universität Bern, Sommersemester 1949).

*Kaufmann*, Josef, Die Beaufsichtigung des laufenden Geschäftsbetriebes der privaten Versicherungsunternehmungen, unter besonderer Berücksichtigung der gegenwärtigen finanz- und bilanztechnischen Probleme (Diss. Köln 1928).

*Koenig*, Willy, Schweizerisches Privatversicherungsrecht (Bern 1951).

*Kohler*, Adelmo, L'Assicurazione di Stato nell'Unione Sovietica (Rom 1946).

*Kummer*, J. J., Die Gesetzgebung der europäischen Staaten betreffend die Staatsaufsicht über die privaten Versicherungsanstalten, in Zeitschrift für schweizerische Statistik (Bern 1883).

*Manes*, Alfred u. a., *Versicherungslexikon* (1. A. Tübingen 1909/1913, 3. A. Berlin 1930).

*Manes*, Alfred, *Wissenschaft der Versicherung* (Berlin 1909).

*Meyer*, Heinz, Der Begriff der Privatunternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens, in SVZ XIX 421 ff. (Bern 1952).

*de Miomandre*, Christian, *La Généralisation du Contrôle* des Assurances privées (Bruxelles).

*de Miomandre*, Christian, *La Protection de l'Epargne*, Separatabzug aus der Revue du Travail, Juni 1943 (Bruxelles 1943).

*de Miomandre*, Christian et *Minet*, Georges, *Assurance obligatoire* de la Responsabilité civile des Transporteurs rémunérés de Personnes et des Transporteurs de Choses par Véhicules automobiles. Code pratique. (Bruxelles 1950).

*Neumeyer*, Karl, Internationales Verwaltungsrecht, Band II, Innere Verwaltung (München/Berlin 1922).

*Oficina de información y prensa* de la Delegación permanente del Uruguay en las Naciones Unidas, El Uruguay y su desarrollo económico (Montevideo 1950).

*Picard* et *Besson*, *Assurances terrestres* en droit français (Paris 1942).

*Picard* et *Besson*, *Traité* général des assurances en droit français (Paris).

*Rapport* à M. le Ministre des Finances sur l'activité *du Conseil National des Assurances* (Paris 1950 ff.).

*Rapport sur la Règlementation du Contrôle* en vigueur dans les pays représentés à la Première Conférence Européenne des Services de Contrôle des Assurances Privées (Bruxelles 1949).

*Rapport sur la situation des Sociétés d'assurances*, de Capitalisation et des autres Entreprises régies par le décret-loi du 14 juin 1938 (Paris 1945 ff.).

*La Réassurance*, Revue mensuelle des Réassurances et Assurances françaises et étrangères (Paris 1918 ff.).

*Rohrbeck*, Walter, 50 Jahre materielle Versicherungsaufsicht, 1. Band, Allgemeine Fragen des Versicherungsrechts und der Versicherungswirtschaft (Berlin 1952).

*Rommel*, Curt, Zur staatlichen Versicherung in Rußland, in Gjallarhornet, Nordisk Försäkringstidning (Stockholm 1951).

*Rybnikoff*, Sergius, Das Versicherungswesen in der UdSSR, in Die öffentlich-rechtliche Versicherung (Berlin 1934).

*Rybnikoff*, Sergius, Die Reform des Versicherungswesens in Sowjetrußland, in Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft (Berlin 1930).

*Rybnikoff*, Sergius, Das Privatversicherungswesen in der UdSSR, in Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft (Berlin 1924).

*Schattschneider*, Gerhard, Das Versicherungsaufsichtsrecht in seiner Entwicklung von der Reichsaufsicht zur Bundesaufsicht (Diss. Hamburg 1951).

*Schmid*, Ernst, Vorwort zu *Rohrbecks* 50 Jahre materielle Versicherungsaufsicht (Berlin 1952).

*Schweizerische Versicherungszeitschrift* (Bern 1933 ff.).

*Sleutelaar*, F., Wet op het Levensverzekeringbedrijf (1927).

*State Insurance in USSR*, in Journal of the Institute of Actuaries (London 1952).

*Veröffentlichungen des Reichsaufsichtsamtes* für Privatversicherung (Berlin/Leipzig 1901 ff.).

*Veröffentlichungen des Bundesaufsichtsamtes* für das Versicherungs- und Bausparwesen (Berlin 1952 ff.).

*Wagner*, Adolf, Der Staat und das Versicherungswesen (Tübingen 1881).

*von Waldkirch*, Oscar, Die Staatsaufsicht über die privaten Versicherungsunternehmungen in der Schweiz nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1885 (Diss. Zürich 1892).

*Wissenswertes vom Sowjetrussischen Versicherungssystem*, in Versicherungswirtschaft, Halbmonatsschrift der deutschen Individualversicherung, 6. Jahrgang, Nr. 9 (Karlsruhe 1951).